

ARTIGOS

Submetido 25-04-2021. Aprovado 22-09-2021. Avaliado pelo processo de *double blind review*. Editor científico: Felipe Gonçalves Brasil
DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.83709>

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS EM NÍVEL SUBNACIONAL: A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO

Institutional arrangements and state capacities at subnational level: The Human Rights Education policy in São Paulo

Arreglos institucionales y capacidades estatales a nivel subnacional: La política de Educación en Derechos Humanos de São Paulo

Ana Claudia Salgado Cortez^{1,2} | anascortez@gmail.com | ORCID: 0000-0003-2072-3743
Gabriela Spanghero Lotta^{2,3} | gabriela.lotta@gmail.com | ORCID: 0000-0003-2801-1628

¹ Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, SP, Brasil

² Universidade de São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil

³ Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

Este artigo tem como objetivo compreender o arranjo institucional e as capacidades estatais geradas em uma política intersetorial, participativa e subnacional. O trabalho analisa a política de educação em direitos humanos no município de São Paulo entre 2013 e 2016 a partir de análise documental e entrevistas. Combinamos o modelo de análise de arranjos institucionais proposto por Lotta e Favareto (2016), que analisa diferentes dimensões dos arranjos, com o modelo proposto por Pires e Gomide (2016), que propõe duas dimensões de capacidades estatais: político-relacional e técnico-administrativa. Nossa principal contribuição teórica dá-se em demonstrar a existência de uma relação direta entre as capacidades político-relacionais e técnico-administrativas no nível subnacional, a partir de uma combinação entre elementos de articulação horizontal e vertical do arranjo.

Palavras-Chave: arranjo institucional, capacidades estatal, política subnacional e intersetorial, política-relacional, técnico-administrativa.

ABSTRACT

This paper aims to understand the institutional arrangement and the state capacities built in an intersectoral, participatory and subnational policy. The paper analyzes the Human Rights Education policy in the city of São Paulo between 2013 and 2016 based on document analysis and interviews. We combine the institutional arrangements model suggested by Lotta and Favareto (2016), which analyzes different dimensions of arrangements, with the model proposed by Pires and Gomide (2016), which proposes two dimensions of state capacities: political-relational and technical-administrative. Our main theoretical contribution is to demonstrate the existence of a direct relationship between political-relational and technical-administrative capacities in the subnational level, based on a combination of elements of horizontal and vertical dimensions of the arrangement.

Keywords: institutional arrangements, state capacities, subnational and intersectoral policy, political-relational, technical-administrative.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo comprender el arreglo institucional y las capacidades estatales construidas en una política intersectorial, participativa y subnacional. El trabajo analiza la política de Educación en Derechos Humanos en la ciudad de São Paulo entre 2013 y 2016 a partir de análisis de documentos y entrevistas. Combinamos el modelo de arreglos institucionales sugerido por Lotta y Favareto (2016), que analiza diferentes dimensiones de arreglos, con el modelo propuesto por Pires y Gomide (2016), que propone dos dimensiones de las capacidades estatales: político-relacional y técnico-administrativo. Nuestro principal aporte teórico es demostrar la existencia de una relación directa entre las capacidades político-relacionales y técnico-administrativas en el nivel subnacional, a partir de una combinación de elementos de las dimensiones horizontal y vertical del arreglo.

Palabras Clave: arreglos institucionales, capacidades estatales, política subnacional e intersectorial, político-relacionales, técnico-administrativas.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os Estados têm adotado arranjos mais complexos de políticas que incorporam novos atores na formulação e entrega de políticas públicas (Pires & Gomide, 2014a; Lotta & Vaz, 2015), o que tem sido denominado pela literatura de “governança” (Cavalcante & Pires, 2018). Na última década, tanto a literatura internacional como a nacional têm buscado compreender esses novos modelos de governança, que incluem parcerias intra e intergovernamentais, com atores da sociedade e do mercado ou mesmo numa lógica multinível (Peters & Pierre, 2003; Hupe & Hill, 2002).

No entanto, mesmo com os avanços recentes desta literatura, boa parte dos estudos desenvolvidos ainda olha para políticas em nível nacional (Pires & Gomide, 2014a) ou mesmo para uma dimensão específica dos novos arranjos institucionais (Franzece & Abrucio, 2009; Abers, 2016; Nogueira & Forte, 2019), restando ainda lacunas analíticas para a compreensão de tais processos a partir da perspectiva subnacional (Lotta, 2017). Recentemente, a literatura tem buscado preencher essas lacunas (Segatto, Maciel, & Abrucio, 2021; Bichir, Simoni, & Pereira, 2020; Yamamoto, Pereira & Alcantara, 2020, Lavalle, Rodrigues, & Guicheney, 2020), sendo que o trabalho aqui proposto se insere nesse esforço.

Sendo assim, neste artigo buscamos dialogar com a literatura nacional sobre os novos arranjos institucionais ao analisarmos uma experiência subnacional recente: a implementação da política municipal de Educação em Direitos Humanos (EDH) de São Paulo entre 2013 e 2016. Nosso principal objetivo será compreender o arranjo institucional construído para a implementação da política, as capacidades estatais desenvolvidas, assim como os resultados gerados.

A partir deste objetivo, o trabalho busca contribuir para o debate sobre novos arranjos institucionais de três formas. A primeira consiste na análise de uma política de âmbito municipal, o que nos permite aprofundar a compreensão sobre como tais arranjos têm sido desenvolvidos em nível subnacional. A segunda trata da observação de duas dimensões dos arranjos institucionais propostas pela literatura: a técnico-administrativa e a político-relacional, a segunda ainda menos estudada. Por fim, nossa terceira contribuição dá-se por meio da análise de uma política intersetorial e pouco estudada no campo: a de direitos humanos.

Ao utilizarmos o modelo de análise de arranjos institucionais proposto por Pires e Gomide (2016) nossa principal contribuição teórica é observar que no caso do arranjo de implementação da política de EDH de São Paulo, capacidades técnico-administrativas foram construídas por meio de relação direta com capacidades político-relacionais, o que corrobora com achados recentes da literatura (Pereira, 2014; Segatto et al, 2021).

O presente artigo está dividido em quatro seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira apresentamos a literatura acerca dos novos arranjos institucionais e capacidades estatais, que servem de base teórica e analítica para o trabalho aqui apresentado. Na segunda seção discorreremos sobre o contexto e os métodos da pesquisa, incluindo uma breve explanação sobre a escolha do caso. Na terceira seção, apresentamos os dados obtidos por meio da pesquisa e na quarta e última etapa analisamos o caso à luz da literatura e pontuamos nossa contribuição teórica.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS

Ao final do século XX, processos de transformações sociais trouxeram aos Estados novas demandas em termos de gestão pública. Três grandes forças fizeram parte desse processo: a ampliação da oferta de serviços públicos, as pressões por mais transparência e participação social e a necessidade de otimização do uso de recursos públicos (Vaz, 2006).

No caso brasileiro, com a promulgação da Constituição de 1988 e o restabelecimento da democracia, um conjunto de transformações no Estado e na sociedade passou a alterar as relações entre eles, especialmente no que diz respeito às políticas públicas (Lotta & Vaz, 2015). Esse movimento favoreceu a entrada de outros atores, para além do Estado, no processo de construção de políticas, retirando deste a exclusividade de ator principal. Este processo diminuiu, portanto, “a relação de tutela com grupos da sociedade que ficavam à margem do jogo político e agora entram em cena.” (Lotta, Galvão & Favareto, 2016, p. 2). O enfrentamento desses desafios passou pela constituição de novos arranjos institucionais voltados a aumentar ou fortalecer a coordenação entre o Estado e esses novos atores (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010).

Os arranjos institucionais são entendidos por Pires e Gomide (2014a) como processos e regras, formais e informais, que definem o desenho específico de uma política pública, estabelecendo a articulação entre os seus atores e interesses. Esses autores (2014b), ao se referirem ao arranjo de uma política pública, chamam atenção para o modelo de governança implícito em sua condução. Ainda segundo eles, são os arranjos que dão ao Estado a capacidade de formular e implementar políticas públicas, essa denominada pela literatura de capacidades estatais.

Mesmo com a intensificação do uso da abordagem de capacidade estatal, esse conceito tem sido associado a diferentes interpretações (Pereira, 2014). Diversos autores apontam para a falta de definição do termo (Cingolani, 2013), assim como para desafios e diferentes possibilidades analíticas e metodológicas relacionadas ao uso dessas abordagens para a análise de políticas públicas (Wu, Howlett, & Ramesh, 2018a; Souza & Fontanelli, 2020; Williams, 2020).

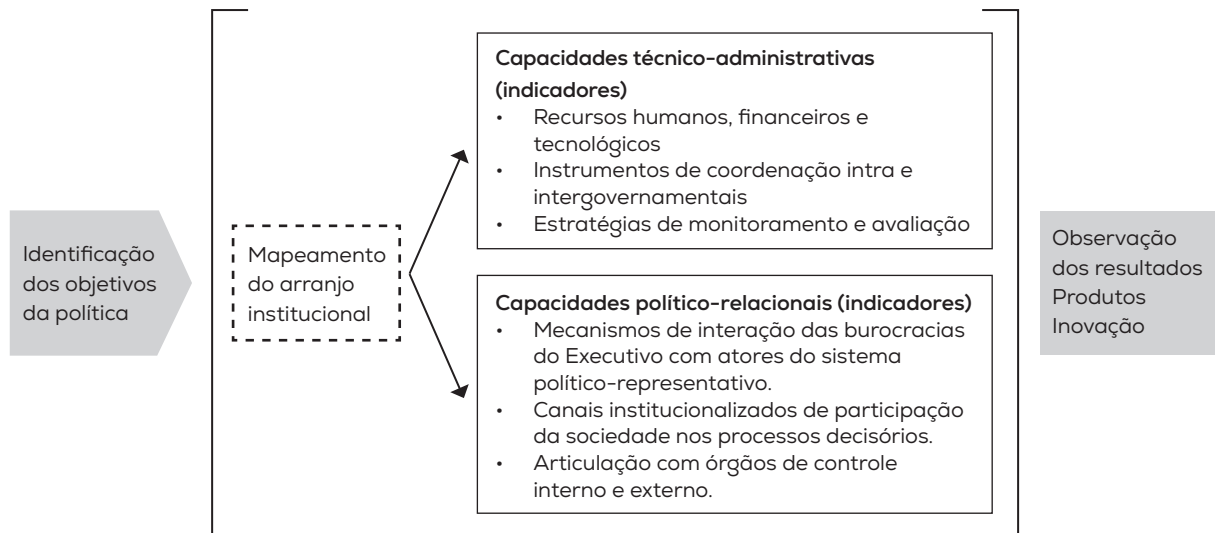
Uma importante proposta de operacionalização empírica do conceito de capacidade estatal foi desenvolvida por Wu et. al. (2018b). Esses autores propõem que o conceito seja analisado em três níveis: 1) individual, em que é analisado o papel da burocracia, assim como suas competências, seus conhecimentos e julgamentos; 2) organizacional, nível em que se analisa a (in)existência de ferramentas de gerenciamento de recursos financeiros e humanos, assim como estruturas de informações e processos; 3) nível sistêmico, que analisa formas de coordenação e *accountability* entre diferentes atores e comunidades de políticas. Neste trabalho, analisamos os três níveis propostos por esses autores na medida em que buscamos compreender o papel da burocracia, a existência de ferramenta de gestão de recursos e os mecanismos de coordenação entre diferentes atores para a implementação da política de EDH de São Paulo.

Trabalhos recentes têm argumentado que, em contextos democráticos, capacidades estatais podem ser entendidas a partir de dois componentes principais. O primeiro é o componente técnico-administrativo. Esse, mais estudado pela literatura (Evans & Rauch, 1999) e derivado da noção weberiana de burocracia, busca compreender as competências técnicas de agentes do Estado para a produção de políticas. Os principais indicadores para a operacionalização

da análise dessa dimensão são recursos humanos, financeiros e tecnológicos, estratégias de monitoramento e avaliação e instrumentos de coordenação intra e inter-governamentais (Gomide, A. D. Á., Pereira, A. K., & Machado, 2018). O segundo componente refere-se à dimensão político-relacional, que enfatiza a inclusão de múltiplos atores, dentro e fora do Estado, e processos de negociação e interação entre eles (Cingolani, 2013; Souza, 2016; Pires & Gomide, 2016). Os principais indicadores utilizados na análise dessa dimensão são mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e articulação com os órgãos de controle interno e externo (Gomide et al, 2018). Neste trabalho, nos baseamos nesses indicadores para a análise das capacidades técnico-administrativas e político-relacionais construídas para a implementação da política analisada.

Para isso nos basearemos no modelo teórico proposto por Pires e Gomide (2016). Conforme exposto na Figura 1, o modelo proposto por esses autores parte dos objetivos de uma determinada política pública, argumentando que seus resultados dependerão das capacidades técnicas e políticas geradas pelo arranjo existente. Adaptamos o modelo desses autores, de modo a incluir os indicadores de operacionalização de capacidades estatais propostos por Gomide et al (2018).

Figura 1 – Modelo analítico



Fonte: Adaptado de Pires e Gomide (2016) & Gomide et al (2018).

Nas páginas a seguir, utilizaremos o modelo apresentado na Figura 1 para analisar teoricamente a implementação de uma política pública no nível subnacional. Fukuyama (2013) aponta para a necessidade de estudos sobre capacidades locais, já que a maior parte das políticas são implementadas neste nível. Segundo Souza (2016), em uma federação como a brasileira, onde os municípios são os principais responsáveis pela implementação das políticas sociais, a investigação da capacidade subnacional torna-se fundamental. Recentemente, diversos autores brasileiros têm buscado preencher essa lacuna (Segatto et al, 2021; Bichir et al, 2020;

Grin, 2019; Lavallo et al, 2020), agenda essa promissora no debate sobre políticas públicas, na qual nosso trabalho se insere.

Por fim, organizaremos os achados encontrados a partir da estrutura de análise de arranjos institucionais proposta por Lotta e Favareto (2016). Segundo esses autores, há quatro categorias de análise para compreender um arranjo institucional no caso brasileiro: 1) intersetorialidade; 2) participação social, 3) relações federativas e 4) territorial. Neste artigo, focaremos nas três primeiras categorias.

A intersetorialidade refere-se à relação entre diferentes setores governamentais para a formulação e implementação de políticas públicas (Cunill-Grau, 2016). A partir dessa dimensão, analisaremos as relações entre as diferentes secretarias municipais para a implementação da política analisada.

A segunda dimensão, participação social, considera a participação de atores sociais nos processos decisórios. Essa perspectiva busca compreender a inserção de diversos agentes da sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (Cruz, Merchan & Farah, 2021).

A terceira e última dimensão refere-se às relações entre os governos federal, estaduais e municipais na produção de políticas públicas. Essa análise busca compreender quais as responsabilidades de cada ente federativo no processo de construção de políticas públicas e como os atores se relacionam no processo decisório (Lotta, Gonçalves & Bitelman, 2020).

Na seção a seguir apresentaremos os motivos para a escolha do caso estudado, assim como os métodos utilizados em nossa pesquisa.

CONTEXTO E MÉTODOS: A POLÍTICA DE EDH DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DURANTE A GESTÃO HADDAD

A análise proposta será realizada a partir de um estudo de caso. Apesar de reconhecermos seus limites, já que esses não permitem generalizações, acreditamos que seja o mais apropriado para o estudo proposto por contribuir de maneira expressiva para a análise de fenômenos ainda pouco estudados (Silva, 2018) — como os arranjos institucionais de políticas públicas em contextos subnacionais.

O caso a ser analisado neste artigo é a política de EDH da Prefeitura de São Paulo durante a gestão de Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2013 e 2016. A escolha deste caso justifica-se justamente pela importância que o tema ganhou na gestão municipal, mesmo sendo uma temática intersetorial, ausente de várias gestões e, tradicionalmente, com mais iniciativas provindas do governo federal (Cortez & Lotta, 2019), como o Plano Nacional de Direitos Humanos III (PNDH-III) e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). Assim, a política apresenta características interessantes para compreender os possíveis avanços na construção de arranjos institucionais intersetoriais e participativos em nível subnacional.

A segunda razão para a escolha deste objeto foi o pioneirismo do município na criação de políticas voltadas à EDH. Quanto a isso, destacam-se o Plano Municipal de Educação

em Direitos Humanos (PMEDH) e a Lei 16.493 que tornou obrigatório o ensino de direitos humanos nas disciplinas de História e Geografia do ensino fundamental da rede pública da cidade. Assim, acreditamos ter sido criada em São Paulo uma estrutura para a implementação de políticas municipais de direitos humanos, e particularmente de EDH, a qual vale a pena ser analisada do ponto de vista da literatura de implementação.

Em termos metodológicos, a pesquisa baseou-se em duas etapas. A primeira consistiu em análise de documentos produzidos pela Coordenação de Educação em Direitos Humanos do município de São Paulo, de reportagens jornalísticas e publicações de organizações da sociedade civil. Tal levantamento nos permitiu a identificação de dados e atores relevantes.

Na segunda etapa, foram realizadas 18 entrevistas semiestruturadas com gestores de alto, médio e baixo escalão da gestão municipal paulistana, acadêmicos, membros da sociedade civil e militantes da área, todos envolvidos na implementação da política de EDH em São Paulo entre 2013 e 2016, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1. Lista de entrevistados

Governo	1 responsável pela elaboração do programa de governo de Fernando Haddad (2013-2016) para o eixo direitos humanos
	1 secretário da SMDHC em 2013
	1 coordenador da CEDH-SMDH (2013-2016)
	2 coordenadores adjuntos da CEDH-SMDH (2013-2016)
	2 assessores da CEDH-SMDHC (2013-2015)
	1 gestor da SMC responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
	1 gestor da SME responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
	2 gestores da EMASP responsáveis pela articulação com a CEDH-SMDH
Universidades	1 representante da UFABC responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
	1 representante da UNIFESP responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
Sociedade civil	1 representante do Instituto Vladimir Herzog responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
	1 articulador dos Centros de Educação em Direitos Humanos
	2 representantes do Conselho Municipal de EDH
	1 representante da “Escola de Governo” responsável pela articulação com a CEDH-SMDH

As entrevistas, realizadas entre outubro de 2017 e março de 2018, foram baseadas em roteiros de perguntas adaptados à ocupação de cada entrevistado. Os diálogos abordaram questões como: trajetória pessoal e profissional dos atores; participação na política pública; intersectorialidade; relações federativas e dinâmicas entre agentes estatais e não estatais. Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e codificadas pelas autoras a partir das dimensões analíticas: intersectorialidade, participação social e relações federativas. Após a codificação dessas dimensões, todas as entrevistas

foram reorganizadas e interpretadas, com foco nas capacidades estatais presentes em cada uma dessas dimensões e com base no modelo de indicadores proposto por Gomide et al (2018) e destacado na Figura 1. Os resultados são apresentados a seguir.

A POLÍTICA DE EDH NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ENTRE 2013-2016: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Após a eleição de Fernando Haddad como prefeito de São Paulo em 2012, foi instituída a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), através da Lei Municipal nº 15.764. Desde então, a secretaria passou a ser composta por coordenações encarregadas de 13 diferentes áreas, dentre elas a de Educação em Direitos Humanos.

A Coordenação de Educação em Direitos Humanos (CEDH-SMDHC) foi criada com a finalidade de desenvolver políticas públicas a partir das diretrizes do PNEDH e era responsável pela implementação de duas metas do Programa de Metas da cidade: a 63, referente à implementação da EDH na rede municipal de ensino; e a 39, referente à formação da Guarda Civil Municipal (GCM) em Direitos Humanos e mediação de conflitos. As políticas desenvolvidas no âmbito dessas metas foram realizadas pela SMDHC em parceria com outras secretarias municipais, entes federativos, organizações da sociedade civil e universidades.

Ao longo das próximas subseções apresentaremos como se deu o arranjo institucional para a implementação dessa política pública, a partir das dimensões: intersetorial; de participação social; e relações federativas.

Intersectorialidade

Dada a natureza intersectorial das políticas de direitos humanos e seu conteúdo específico no caso da EDH, a SMDHC dependeria de outras secretarias para a implementação de suas políticas. A cooperação desses órgãos, que em geral realizam atendimento direto aos cidadãos, era fundamental para que as ações desenvolvidas pela SMDHC pudessem chegar ao seu público-alvo. Entre as secretarias centrais estavam a Secretaria Municipal de Educação (SME), a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), a Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e a Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP). Outras secretarias também se envolveram na implementação da política, porém por ora focaremos apenas nas mencionadas acima, pois eram as principais.

A realização da intersectorialidade na política de EDH em São Paulo dependeu do empenho de uma burocracia ativista para que a relação intersecretarial de fato ocorresse. O primeiro grupo de ativistas nesse processo foi o de burocratas da CEDH-SMDHC. Esses atores identificaram pessoas-chaves no interior das secretarias e as convidaram a participar da política de EDH para São Paulo. De acordo com nossos respondentes, foram dois os motivos principais para o envolvimento de outras secretarias na política.

O primeiro foi o Programa de Metas da cidade, que cumpriu função fundamental, pois se tratou de instrumento de coordenação entre secretarias para que políticas públicas fossem

entregues. No caso das metas de EDH, essas eram compartilhadas entre SMDHC e SME (meta 63), e SMDHC e SMSU (meta 39). Essas metas garantiram não apenas o interesse de tais secretarias na pauta, como também foram mecanismos de pressão por parte da SMDHC no diálogo com elas, conforme podemos ver na citação abaixo:

As secretarias entraram na política porque era uma determinação do Programa de Metas da gestão e era uma decisão do prefeito de transversalizar o tema dos direitos humanos. Porque a gente sabe assim, você está numa Secretaria de Segurança Urbana, direitos humanos é algo que não caberia tradicionalmente e começa a caber (...) se tinha resistência, a gente já ligava falando o número da meta, olha nós estamos ligando para falar da meta tal, esse era o código, então meta tal vai ter que conversar. (Entrevistado 3)

O segundo motivo que levou a EDH para a agenda de outras secretarias foi o ativismo de burocratas em diferentes órgãos da gestão com a pauta dos direitos humanos, “porque existiam pessoas que acreditavam e lutavam por isso dentro das secretarias” (Entrevistado 2).

Ademais, para garantir a intersetorialidade das políticas de EDH, foram criados entre a CEDH-SMDHC e secretarias parceiras, Grupos de Trabalho Intersecretariais de Educação em Direitos Humanos (GTIs-EDH). A criação de tais núcleos deu-se no âmbito da SME, SMC, SMSU e EMASP, e surgiram através de portarias intersecretariais. Os GTIs-EDH foram os únicos mecanismos institucionais criados pela gestão para coordenar a relação das secretarias responsáveis pelas políticas de EDH da cidade. A função desses grupos era deliberar sobre a política. De acordo com um de nossos entrevistados, “esse era um espaço de deliberação, onde a política era construída em conjunto” (Entrevistado 3). Além disso, era função dos GTIs-EDH monitorar a implementação das políticas voltadas para o tema, assim como avaliar seus resultados.

As decisões no âmbito de cada GTI-EDH eram tomadas através de negociações e consensos. Na maioria das vezes, os temas eram deliberados no grupo e levados aos secretários para sua aprovação. Uma questão trazida por vários dos entrevistados foi a falta de capacidade de decisão que os membros dos GTIs possuíam, principalmente aqueles que representavam secretarias parceiras, o que dificultava e muitas vezes atrasava o avanço da política. Isso ocorria, pois o processo de escolha das pessoas que fariam parte dos GTIs era realizado de forma voluntária. Pessoas que tinham interesse e afinidade com a pauta dos direitos humanos e disponibilidade para a participação nas reuniões do grupo voluntariavam-se a participar. Esse sistema de intersetorialidade, o qual consideramos de baixa intensidade (Cunnil Grau, 2016), acabava fazendo com que a política ficasse a cargo da ação empreendedora dos burocratas que se interessavam pelo tema.

Por fim, a existência de uma secretaria voltada para os direitos humanos também foi identificada como um fator relevante para o desenvolvimento de uma política de EDH de caráter intersetorial. Segundo os entrevistados, o fato de existir um secretário de direitos humanos que podia conversar de igual para igual com outros secretários aumentou o poder de pressão sobre as demais secretarias, o que resultou no avanço das políticas de direitos humanos e, por consequência, de EDH (Entrevistado 4).

Participação social

A participação social, segundo os entrevistados, era uma preocupação constante da CEDH-SMDHC. Além disso, como instrumento de política pública estava presente em toda a gestão de Fernando Haddad. Para parte dos entrevistados, o principal motivo para isso foi o papel central que a participação social tinha nos governos do PT.

Um dos instrumentos de participação social criado pela CEDH-SMDHC foi o Conselho Municipal de Educação em Direitos Humanos, o qual era um órgão informal que atuou durante toda a gestão, auxiliando no planejamento, na avaliação e nas decisões centrais sobre os projetos voltados à EDH na cidade. Esse conselho era formado por intelectuais e militantes do tema, que se reuniam, em média, três vezes ao ano, com a participação também de técnicos da CEDH-SMDHC e seu secretário, o que demonstra a importância desse espaço participativo. Os membros do conselho eram indicados pelo próprio secretário da pasta. Em dezembro de 2016, último mês da gestão, esse conselho informal foi institucionalizado através do Decreto 57.504/2016, tornando-se o Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos de São Paulo (CMEDH-SP).

Outro âmbito da participação social a ser destacada consistiu nas parcerias entre a CEDH-SMDHC e organizações da sociedade civil. Ao longo de nossa pesquisa, identificamos que as principais e mais duradouras parcerias entre a CEDH-SMDHC e organizações sociais deram-se por meio de contratações de prestação de serviços. De acordo com nossos entrevistados, as principais ONGs que executaram projetos como contratadas pela CEDH-SMDHC foram o Instituto Vladimir Herzog, a Associação Cidade Escola Aprendiz, ambas responsáveis pela formação de professores, e a Escola de Governo, contratada para a realização do curso de formação de servidores públicos em direitos humanos. Outras organizações sociais também participaram da política, porém de forma pontual.

A contratação de ONGs deu-se, principalmente, devido à incapacidade da gestão de realizar os projetos nos territórios. Isso ocorria por diversos motivos, como a falta de pessoal, de capacidade técnica e a burocracia da gestão municipal que sobrecarregava a equipe com atividades administrativas. De acordo com um de nossos entrevistados, “as entidades surgiram para complementar a incapacidade ou a impossibilidade da administração pública de executar as ações” (Entrevistado 1).

Sempre que mencionávamos o tema da participação social, os entrevistados apontavam os Centros de Educação em Direitos Humanos (CEDHs), que foram implementados em quatro Centros de Educação Unificados (CEUs), localizados nas quatro macrorregiões da cidade (Zonas Leste, Oeste, Norte e Sul). Tinham a finalidade de aproximar a escola e a comunidade através de ações voltadas para a formação de educadores em direitos humanos, além do desenvolvimento de materiais didáticos sobre o tema. Em decorrência do envolvimento da comunidade em cada um dos territórios onde os CEDHs foram estabelecidos, esses foram indicados pelos entrevistados como a política mais participativa desenvolvida no âmbito da CEDH-SMDHC. Devido a essa dinâmica de participação local, cada um dos CEDHs realizou diferentes projetos e teve prioridades distintas.

Os mecanismos de participação social desenvolvidos para a implementação dos CEDHs foram fundamentais para a determinação do desenvolvimento dessa política. Quem gerenciava suas ações era a ONG Associação Cidade Escola Aprendiz, com recursos repassados pela União. A organização contratava articuladores nos territórios que já possuíam alguma relação com a comunidade local para fazerem uma espécie de mediação entre o território e o governo. Ademais, a construção desse projeto contou também com organizações que participavam da ação de forma voluntária através da atuação de grupos de trabalho (GTs-CEDHs), de que participavam gestores dos CEUs onde eram implementados, representantes das Diretorias Regionais de Ensino (DREs) e atores locais (sociedade civil organizada, membros da comunidade escolar e indivíduos que se interessavam pela pauta). A existência desses grupos de trabalho foi fundamental para a forma como a política foi implementada em cada território.

Relações federativas

Um dos fatores fundamentais que conduziram a EDH para a agenda do município de São Paulo foi a experiência que atores relevantes na gestão municipal tiveram no governo federal em anos anteriores. Paulo Vannuchi, que havia sido ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH/PR) entre 2005 e 2010, foi o responsável pela elaboração do programa de governo de Haddad no que concernia às temáticas de direitos humanos. Rogerio Sottili, primeiro secretário da SMDHC, e Fernando Haddad participaram da construção da política nacional de EDH, em particular do PNDH-III e do PNEDH, nas condições de, respectivamente, secretário-executivo da SDH/PR e ministro da Educação. Outras pessoas que também haviam trabalhado com direitos humanos no governo federal foram alocadas na prefeitura de São Paulo, o que contribuiu para a concretização da EDH como política pública no município (Cortez & Lotta, 2019).

Ao mesmo tempo, durante a gestão Haddad, houve uma orientação do governo para que todas as secretarias buscassem parcerias com o governo federal. No caso da política de EDH, isso era ainda mais evidente já que havia um interesse direto da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC) e da Coordenação de Educação em Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), ambas hoje extintas, na implementação de políticas voltadas para o tema na cidade de São Paulo. A gestão Haddad e a criação da SMDHC foram vistas como momentos de oportunidades para a implementação de políticas de direitos humanos, e especialmente de EDH, o que se refletiu em apoio político e financeiro por parte do governo federal. Por outro lado, não houve qualquer tipo de parceria entre o município e o governo estadual.

Sobre a relação da CEDH-SMDHC com a União, a maioria dos projetos de EDH da cidade teve apoio do governo federal. Grande parte desse apoio deveu-se à própria circulação da burocracia, já que – como mencionado anteriormente – atores-chaves da SMDHC haviam trabalhado no governo federal e por isso tinham canais mais diretos para a obtenção de apoio (técnico e financeiro) e parcerias.

O grau de autonomia da SMDHC, e particularmente da CEDH-SMDHC, em relação ao governo federal era alto, o que foi importante para que a parceria funcionasse. Ao longo das entrevistas identificamos um sentimento por parte dos entrevistados de que burocratas do governo federal não conheciam a realidade da gestão municipal, principalmente sua capacidade administrativa, o que acabava por inviabilizar alguns projetos. Por isso atribuíram à autonomia em relação ao governo federal o motivo do sucesso dessa parceria.

Em relação à política de formação de professores em direitos humanos, essa implementada com apoio da SECADI/MEC, não havia alto grau de autonomia sobre o seu formato e suas possibilidades de execução dos recursos, mas havia liberdade em relação ao conteúdo e sua aplicação. Assim, a grande dificuldade em relação ao governo federal por parte da CEDH-SMDHC era lidar com a burocracia imposta pela União, principalmente ao que se referia aos repasses de verbas e prestações de contas. “Era uma burocracia que não tinha fim” (Entrevistado 2). Outro problema relatado pelos informantes foi a dificuldade dos funcionários em lidarem com o Sistema de Convênios do governo federal (SINCOV). Poucos assessores da SMDHC tinham capacidade técnica para isso e os demais tinham receio de cometerem algum erro e serem responsabilizados judicialmente. Isso fez com que a CEDH-SMDHC tivesse que desenvolver capacidades específicas para atender às burocracias impostas pelo governo federal. Neste sentido, os burocratas da SMDHC que haviam trabalhado no governo federal foram fundamentais, pois já conheciam os sistemas e *modus operandi* da União, o que facilitou a transferência de conhecimentos.

Ainda na dimensão federativa, buscamos compreender qual foi o grau de influência das normativas nacionais na política municipal de São Paulo. Neste sentido destacam-se o PNEDH, de 2006, e as Diretrizes Nacionais de Educação em Direitos Humanos (DNEDH), de 2012, principais normativas nacionais que regulam a implementação da EDH em contextos subnacionais.

O PNEDH foi o instrumento norteador da política de EDH em São Paulo. A influência do plano pode ser notada através da própria estrutura da política da cidade. Seus principais eixos reproduziram aqueles apresentados no PNEDH: educação formal e informal; formação dos agentes de segurança pública; educação e mídia; e educação superior.

Embora o PNEDH tenha sido o eixo estruturador da construção da política de EDH em São Paulo, havia a necessidade de desenvolver um desenho que desse conta da realidade da cidade e para isso era preciso ouvir os atores localizados nos territórios. Sendo assim, a política foi pensada a partir de estudos sobre as realidades territoriais do município e seus problemas de direitos humanos. Um bom exemplo disso foi a análise sócio-espacial, realizada pela Associação Cidade Escola Aprendiz, anteriormente à implementação dos CEDHs. Segundo a organização, a política foi embasada:

“(…)na ideia de que a eficácia da incidência de uma política pública é proporcional ao conhecimento da realidade do território e da população aos quais ela será destinada. Assim, conhecer a comunidade, seus equipamentos públicos, atores, as formas como se organizam e suas demandas prioritárias é tarefa essencial” (Aprendiz, 2016, p. 42 e 43).

De acordo com nossos informantes, no momento de desenvolver uma política para a cidade de São Paulo, foi preciso levar em conta a realidade e as particularidades de cada um de seus territórios. “Porque uma coisa é pensar uma política em termos nacionais e outra é desenvolver instrumentos para sua aplicação numa realidade específica, com pessoas que sofrem tipos variados de violências” (Entrevistado 1).

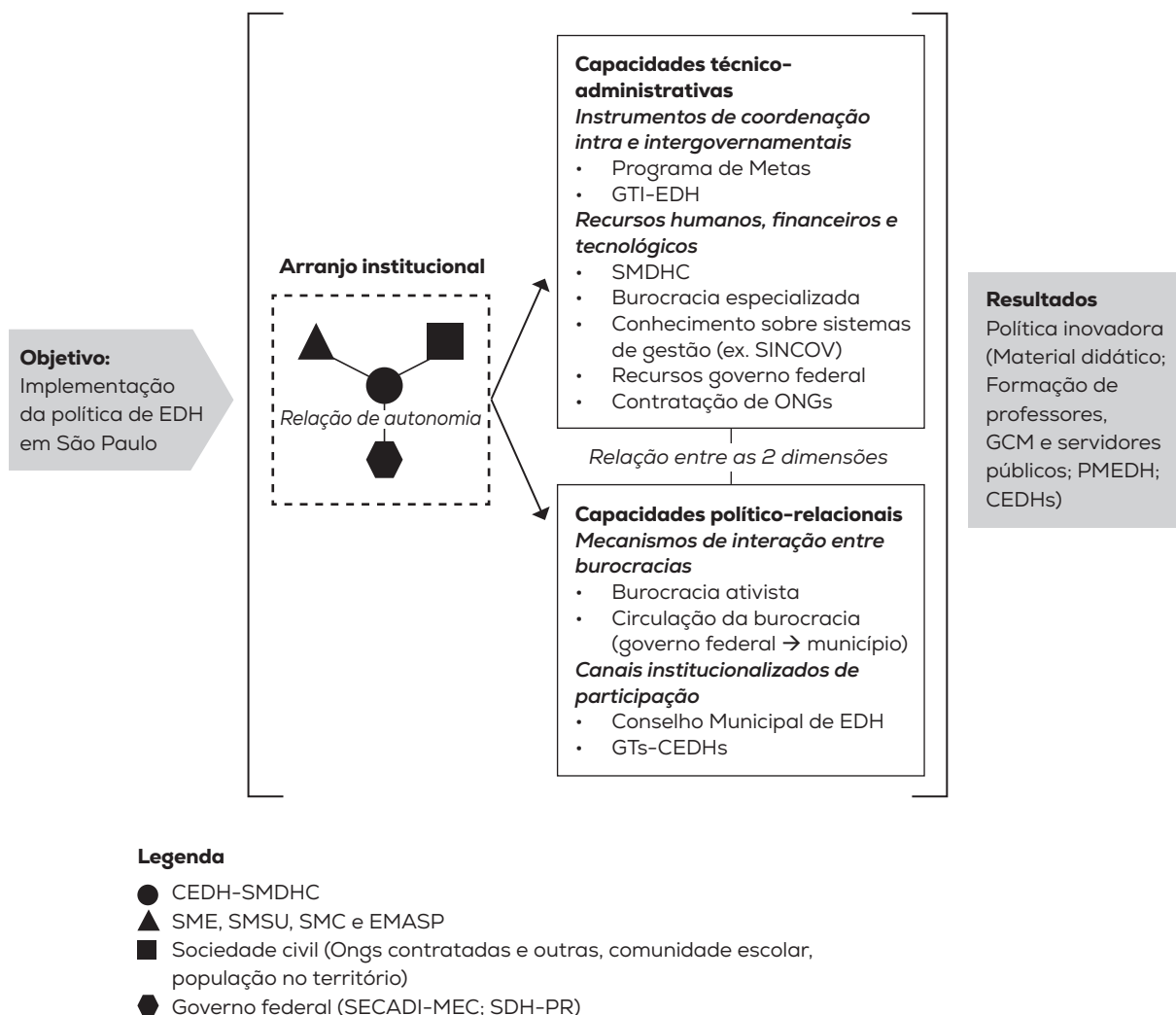
Dessa forma, pudemos identificar que havia um intuito da CEDH-SMDHC em desenvolver uma política de EDH específica para a realidade de São Paulo, a partir do diálogo com as pessoas inseridas em seus territórios e não apenas aplicar o PNEDH de cima para baixo. Nesse processo, destacamos a preocupação da CEDH-SMDHC de incluir o conhecimento dos atores sociais locais e suas demandas na política pública, elementos que Santos e Avritzer (2005) apontaram como centrais na busca por soluções para os problemas de gestão que envolvem políticas complexas. O exemplo mais evidente desse processo de tradução da normativa nacional para a realidade paulistana foi a criação do PMEDH, em dezembro de 2016. De acordo com um de nossos informantes, apesar do PNEDH ter sido a base para a formulação do PMEDH, esse foi adaptado às exigências do município, tomando como base os projetos já implementados na cidade e a experiência dos quatro anos de gestão no tema.

Além dessa caracterização de uma política adaptada à realidade local, a política de EDH precisou adequar-se às normas e burocracias impostas pela gestão municipal, às restrições orçamentárias e outras dinâmicas municipais. A própria estrutura da secretaria foi uma adaptação: a SMDHC parecia-se muito com a SDH/PR do governo federal, mas com proporções menores. Isso se deveu primeiramente ao fato de que o secretário Rogerio Sottili propôs o modelo da secretaria baseado em sua experiência no governo federal. Em segundo lugar, diversos atores que atuaram na agenda de direitos humanos no âmbito nacional passaram a compor de diferentes formas a política para o tema em São Paulo, o que influenciou também seu conteúdo no nível local (Cortez & Lotta, 2019).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Utilizaremos o modelo proposto por Pires e Gomide (2016) para analisar como se deu o arranjo institucional da política estudada, as capacidades desenvolvidas pelo Estado, assim como os resultados obtidos. Os indicadores utilizados para a análise de capacidades técnico-administrativas foram: recursos humanos, financeiros e tecnológicos; estratégias de monitoramento e avaliação; e instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais. Quanto aos indicadores de capacidade político-relacional estudados, foram: mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e articulação com órgãos de controle interno e externo (Gomide et al, 2018). Na Figura 2, é possível encontrar uma adaptação do modelo ao caso analisado.

Figura 2: Arranjos institucionais e capacidades estatais na política de educação em direitos humanos de São Paulo



O arranjo institucional construído para a implementação da política de EDH em São Paulo foi composto por atores municipais (os principais são SMDHC —principalmente através da CEDH-SMDHC —, SME, SMSU, SMC e EMASP), federais (SECADI/MEC e SDH-PR) e atores sociais (ONGs contratadas para a formulação e implementação do serviço; outras ONGs, movimentos e coletivos com atuação pontual; comunidade escolar e população nos territórios onde a política foi implementada).

Na dimensão intersetorial, e especialmente ao que se refere aos indicadores de instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais (capacidade técnico-administrativa), destacamos o Programa de Metas e os Grupos de Trabalho Intersecretariais (GTIs- EDH).

A inclusão de metas compartilhadas entre SMDHC, SME e SMSU (metas 39 e 63) no Programa de Metas da cidade foi instrumento fundamental para que a CEDH-SMDHC pudesse cobrar o envolvimento das demais secretarias no cumprimento da política. Conforme afirma um de nossos entrevistados (Entrevistado 3), como direitos humanos não era prioridade para as secretarias parceiras, o Programa de Metas foi utilizado como instrumento de coordenação e pressão política pela CEDH-SMDHC.

Ainda sobre a dimensão intersetorial, o segundo instrumento que intermediou a relação entre SMDHC e demais secretarias do município, foram as portarias que estabeleceram os grupos de trabalho intersecretariais de EDH (GTIs-EDH). A baixa institucionalidade (Cunnil Grau, 2016) desse espaço, já que seus membros eram selecionados de forma voluntária e devido às constantes trocas de equipe nas secretarias, fez com que o funcionamento do arranjo dependesse do ativismo da burocracia, especialmente os de médio escalão.

O primeiro grupo de burocratas ativistas foi composto por servidores da CEDH-SMDHC na medida em que recrutaram pessoas dentro e fora do governo para que se envolvessem na política de EDH de São Paulo.

O segundo grupo foi composto por funcionários das secretarias parceiras, os quais “vestiram a camisa” da EDH e tomaram a responsabilidade de fazer com que o tema tivesse eco no interior da gestão. A maior parte desses burocratas ativistas compunham o médio escalão e não faziam parte de movimentos de defesa e promoção da EDH, porém se apresentaram como ativistas pela implementação da política. Como defendeu Abers, o ativismo é um “tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (2015, p.148). Segundo essa definição, portanto, a existência de uma burocracia ativista independe da participação direta desses atores em movimentos sociais, podendo ser resultado de compromissos individualizados (Abres, 2015). Sendo assim, podemos dizer que a política de EDH de São Paulo dependeu do ativismo da burocracia, principalmente dos burocratas da CEDH-SMDHC que identificavam e “cooptavam” burocratas de outras secretarias aliados à causa, de forma a fortalecer sua agenda. A atuação da burocracia ativista pode ser entendida como uma capacidade político-relacional obtida pelo Estado, relacionado especificamente com o indicador de mecanismos de interação entre burocracias, conforme indicamos na Figura 2.

Sobre a dimensão de participação social, o indicador proposto por nosso modelo para analisá-la são os canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios. Nesse sentido, o principal instrumento de mediação da relação entre SMDHC e atores sociais, foi o Conselho Municipal de EDH (CMEDH-SP). A escolha por um conselho informal limitou a capacidade de participação desse espaço, já que seus membros eram selecionados pela CEDH-SMDHC, assim como pelo próprio secretário da pasta. Sendo assim, esse importante espaço de deliberação sobre o andamento da política pública ficou limitado aos “amigos do governo”. Isso mudou em dezembro de 2016, último mês da gestão, quando o conselho foi formalizado e tornou-se o Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos de São Paulo. A transformação do Conselho em Comitê foi uma ação da CEDH-SMDHC em busca de institucionalizar a política de EDH na cidade.

O segundo canal institucionalizado de participação identificado foram os grupos de trabalho para a implementação dos CEDHs (GTs-CEDHs), que contavam com a participação da CEDH-SMDHC, dos gestores dos CEUs onde os CEDHs eram implementados, representantes das DREs, da sociedade civil organizada, dos membros da comunidade escolar e outros atores locais. Esses grupos de trabalho permitiram que os CEDHs fossem implementados de forma participativa, sendo essa apontada como a ação que mais teve esse caráter no âmbito da política.

Por fim, ainda em relação à dimensão de participação social, destacamos os termos de parcerias de organizações da sociedade civil para a formulação e implementação da política pública. Essas organizações entraram no arranjo para executar aquilo que o Estado (CEDH-SMDHC) não tinha capacidade de executar sozinho, especialmente pela falta de recursos humanos e técnicos. Segundo um de nossos entrevistados, as entidades entraram no arranjo institucional “para complementar a incapacidade ou a impossibilidade da administração pública de executar as ações” (Entrevistado 1). Consideramos a contratação de ONGs para a prestação de serviços como uma capacidade técnico-administrativa adquirida pelo município, relacionada especificamente ao indicador de recursos humanos e tecnológicos, já que o Estado contratou essas organizações pela sua falta de recursos humanos e técnicos.

Em relação à dimensão federativa, o principal instrumento de coordenação entre SMDHC e governo federal, especialmente SECADI e SDH-PR, foi o Sistema de Convênios do governo federal (SINCOV) (principal mecanismo de solicitação de verba e prestação de contas dos municípios perante a União). Segundo relatos dos entrevistados, havia muita dificuldade por parte dos burocratas da SMDHC no uso desse sistema e em lidar com a burocracia imposta pelo governo federal, pois tratava-se de uma secretaria nova que nunca havia lidado com esses processos.

Porque foi um dos primeiros convênios com o governo federal e foi bem caótico descobrir o passo a passo porque a gente só tinha exemplos de governos anteriores que não faziam conveniamento com o governo federal, então acho que a secretaria também abriu essa modalidade (Entrevistado 5).

Neste sentido, a circulação de parte da burocracia do governo federal para o município de São Paulo foi fundamental. Burocratas que haviam ocupado cargos no governo federal e tinham conhecimento técnico sobre o manuseio do SINCOV foram chaves para que a SMDHC pudesse acessar apoios financeiros e políticos. Essa circulação da burocracia, que em nosso modelo consiste numa capacidade político-relacional (especialmente relacionada ao indicador de interação entre burocracias), foi fundamental para que a SMDHC desenvolvesse capacidades técnico-administrativas específicas (como o manuseio do SINCOV por exemplo), o que permitiu acesso a recursos financeiros e tecnológicos essenciais para que a política fosse implementada. Outro exemplo importante sobre a circulação da burocracia do governo federal para o município é que, como demonstrado por Cortez e Lotta (2019), a própria criação da SMDHC em 2013, foi resultado da circulação de atores-chaves que atuaram na SDH-PR e, particularmente, na construção do PNEDH. Mais uma vez, como no exemplo anterior, a circulação da burocracia do governo federal para o município — uma capacidade político-relacional — permitiu o

desenvolvimento de capacidades técnico-administrativas até então inexistentes; nesse caso a criação da própria SMDHC, o que significou a obtenção de recursos humanos e financeiros.

Por fim, destacamos que a autonomia do município em relação ao governo federal foi fundamental para o sucesso da parceria. O governo federal não determinou como deveria ser o conteúdo e a forma da política de EDH de São Paulo. Pelo contrário, apesar de a política ter sido baseada em normativas nacionais, houve um processo de adaptação delas às diferentes realidades locais. O exemplo mais evidente dessa relação de autonomia foi o PMEDH, que apesar de inspirado no PNEDH, levou em consideração as necessidades do município e as iniciativas que já vinham sendo desenvolvidas na cidade.

Finalmente, ressaltamos que, no caso do arranjo institucional construído para a implementação da política de EDH em São Paulo, houve uma interlocução importante entre as dimensões de capacidades político-relacionais e técnico-administrativas. Isso ocorre na medida em que a existência de uma burocracia ativista, a circulação da burocracia do governo federal para o município e a existência de canais institucionalizados de participação da sociedade (elementos da dimensão político-relacional), foram fundamentais para o desenvolvimento de capacidades técnico-administrativas do município, como a constituição da SMDHC e contratação de uma burocracia especializada em direitos humanos, conhecimento da burocracia sobre sistemas de gestão (por exemplo, o SINCOV), contratação de ONGs especializadas, grupos de trabalho intersecretariais, desenvolvimento de metas compartilhadas entre secretarias, e acesso a recursos do governo federal. Nossa contribuição teórica dá-se na medida em que demonstramos a existência de uma relação direta entre essas duas dimensões nesse caso, o que reforça o que outros estudos sobre capacidades estatais já vêm encontrando (Segatto et al, 2021; Pereira, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar o arranjo institucional e as capacidades estatais geradas em uma política intersetorial, participativa e subnacional. A partir da análise da política de EDH do município de São Paulo no período de 2013 a 2016, buscamos compreender os avanços e limites do modelo proposto por Pires & Gomide (2016), o qual articula arranjo institucional de políticas públicas e capacidades estatais. Articulamos esse modelo com a proposta de indicadores de Gomide et al (2018) para a operacionalização das capacidades estatais encontradas.

Nossos achados contribuem teoricamente com o modelo proposto por Pires e Gomide (2016) na medida em que as capacidades técnico-administrativas se deram a partir da relação direta com as capacidades político-relacionais, o que já vem sendo apontado pela literatura que analisa o nível subnacional.

REFERÊNCIAS

- Abers, R. N. (2015). Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In P. Cavalcanti, G. Lotta (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: Perfil, trajetória e atuação*. (pp.143-176). Enap.
- Abers, R. N. (2016). *Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: A relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura*. Ipea. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7159>
- Aprendiz. (2016). *Centros de Educação em Direitos Humanos da cidade de São Paulo: Territórios, educação e cidadania*. Cidade Escola Aprendiz. Recuperado de <https://www.cidadeescolaaprendiz.org.br/wp-content/uploads/2016/04/CEDH-da-cidade-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>
- Avritzer, L. (2010). *A dinâmica da participação local no Brasil*. Cortez.
- Bichir, R., Simoni, S., & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35. doi: 10.1590/3510207/2020
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). Coordination: What Is It and Why Should We Have It? In *The Coordination of Public Sector Organizations* (pp. 13-33). Palgrave Macmillan.
- Cavalcante, P. & Pires, R.. *Governança Pública: Construção de capacidades para a efetividade da ação governamental*. Ipea, 2018. (Nota Técnica, N. 24). Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8581>
- Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures*. Maastricht University – UNU-Merit. [Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, 13]. Recuperado <http://collections.unu.edu/view/UNU:40>
- Cortez, A. C. S., & Lotta, G. S. (2019). Empreendedores na construção de uma agenda intersetorial: A política de Educação em Direitos Humanos na cidade de São Paulo entre 2013-2016. *Agenda Política*, 7(2), 214-244. doi: 10.31990/10.31990/agenda.ano.volume.numero
- Cruz, M. C; Merchan, C.R; & Farah, M.F (2021). Conselhos de políticas públicas e intersetorialidade: O caso Brasil Carinhoso. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. 26(83). doi: 10.12660/cgpc.v26n83.81032
- Cunill-Grau, N. (2016). A intersetorialidade nas novas políticas sociais: Uma abordagem analítico-conceitual. *Cadernos de Estudos*, 35-59. Recuperado de <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf#page=36>
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3)347-368. doi: 10.1111/gove.1203535

- Gomide, A. A., & Pires, R. (2014b). Capacidades estatais e democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In *Capacidades Estatais e Democracia* (pp.15-28). BNDES. Recuperado de <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/13999>
- Gomide, A. A., Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2018). *Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira*. IPEA. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8596>
- Grin, E. J. (2019). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Dialogos*, 23(3), 37-48. doi: 10.4025/dialogos.v23i3.66
- Lavalle, A. G., Rodrigues, M., & Guicheney, H. (2020). Agência local e indução federal: A operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 27. doi: 10.1590/1678-987319277103
- Lotta, G. S.; Vaz, J. C. (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: Aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66, 171-194. doi: 10.21874/rsp.v66i2.409
- Lotta, G., Galvão, M., & Favareto, A. (2016). Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: Intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21, 2761-2772. doi: 10.1590/1413-81232015219.16042016
- Lotta, G. S. (2017). *Redes e parcerias em políticas sociais: Novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros*. Enap. Recuperado de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2884>
- Nogueira, C. A. G., & Forte, S. H. A. C. (2019). Efeitos intersetoriais e transversais e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas nos municípios do Ceará. *Revista de Administração Pública*, 53(1), 64-83. doi: 10.1590/0034-761220170087
- Pereira, A. K. A construção de capacidade estatal por redes transversais: O caso de Belo Monte. 2014. tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Repositório Institucional da UNB. Recuperado de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18032>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2003). Introduction: The role of public administration in governing. *Handbook of Public Administration*, 1-9.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. A. (2014a). Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento (TD 1940). IPEA. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 121-143. doi: 10.1590/1678-987316245806
- Santos, B. D. S., & Avritzer, L. (2005). Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In B.D., Santos,, & L., Avritzer. *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa* (pp. 39-82). Civilização Brasileira.

- Segatto, C. I., Maciel, F., & Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84). doi: 10.12660/cgpc.v26n84.81938
- Silva, G.P. (2018). *Desenho de Pesquisa*. (Coleção Metodologias de Pesquisa). Enap. Recuperado de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3330>
- Souza, C. (2016). Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política Faz a Diferença. In A. Gomide, R. Boschi (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva* (pp. 51-103). Ipea. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10419/121628>
- Souza, C. & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello, V. M. Ribeiro, G. Lotta, A. V. Bonamino, & C. P. de Carvalho (orgs.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades* (pp. 45-71). Ipea. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10177>
- Vaz, J. C. (2006). A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. *Cadernos ENAP*, 1, 37-44. Recuperado de <http://josecarlosvaz.pbworks.com/f/texto-vaz-enap-jul2006-v4.pdf>
- Williams, M. J. (2020). Beyond state capacity: Bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, 1-19. doi:10.1017/S1744137420000478
- Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (Eds.). (2018a). *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Palgrave Macmillan.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2018b). Policy capacity: Conceptual framework and essential components. In *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. (pp. 1-25). Palgrave Macmillan.
- Yamamoto, E.A.F.S., Pereira, J. R., & Alcântara, V.D.C. (2020). Remunicipalização e coprodução do bem público: Perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(81). doi: 10.12660/cgpc.v25n81.80080