

# O CAMPO DE ESTUDO SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES SOBRE POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR<sup>1</sup>

Eudes Oliveira Cunha<sup>2</sup>

## RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar modelos analíticos para o estudo da implementação de políticas públicas e refletir sobre suas possíveis contribuições para a análise de políticas de permanência na educação superior brasileira. O campo de estudo sobre implementação de políticas públicas é relativamente novo na administração e nas políticas públicas. Trata-se de um campo importante que agrega a perspectiva de política pública à administração pública de modo que busca compreender como as políticas são transformadas durante o processo de execução. Pode-se verificar, nesta etapa, de que forma as regras, rotinas e processos sociais, definidos na formulação, são interpretados na prática que busca resolver determinados problemas. Considerando que a implementação de uma política pública envolve interesses, conflitos, arenas de disputas e interpretações dos atores implementadores sobre os processos políticos, vê-se que esta perspectiva pode contribuir para a análise das políticas de permanência na educação superior no Brasil.

**Palavras-chave:** implementação de políticas; permanência de estudantes; educação superior.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma discussão sobre o campo de estudo das políticas públicas, focalizando na fase da implementação. Busca-se, desse modo, apresentar possíveis contribuições desta área do conhecimento para a análise de políticas públicas educacionais no Brasil. Esta discussão emerge da necessidade de elaboração de um desenho teórico para uma pesquisa que tem por objetivo a análise da implementação das políticas de permanência de estudantes em cursos de graduação na Universidade Federal da Bahia.

A permanência na universidade, de maneira geral, diz respeito às condições materiais e imateriais dos estudantes na condução dos seus percursos formativos na educação superior.

---

<sup>1</sup> Este artigo integra os produtos do Projeto “Determinantes da Equidade no Ensino Superior: um exame da variabilidade dos resultados do ENADE no desempenho de cotistas e não-cotistas”, desenvolvido com apoio do Programa Observatório da Educação (OBEDUC) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/Brasil).

<sup>2</sup> Doutorando em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e da rede pública de ensino do município de Salvador.

Consideram-se, nesse sentido, tanto as ações de apoio econômico, como os programas de assistência estudantil, quanto da ordem da convivência na vida acadêmica, que dizem respeito aos processos pedagógicos e à integração destes estudantes na vida universitária.

A instituição de programas de ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras reacendeu o debate sobre a permanência de estudantes em universidades públicas. A possibilidade de ampliação do número de matriculados na educação superior em situação de vulnerabilidade socioeconômica, como consequência do processo de expansão das instituições públicas, bem como da implementação de programas de reserva de vagas e bônus, alimentou esse debate sobre políticas de permanência na agenda governamental. Uma problemática que tem sido levantada são as altas taxas de evasão do ensino superior. Nesse sentido, as políticas de acesso se não articuladas com ações direcionadas a apoiar os estudantes para permanecerem na universidade poderiam impactar, negativamente, a taxa de conclusão.

É nessa perspectiva que universidades brasileiras têm instituído e ampliado programas de permanências para estudantes. A Universidade Federal da Bahia, por exemplo, em 2006, ano seguinte ao processo de implementação da reserva de vagas, inicia o processo de reestruturação das instâncias de gestão da universidade responsáveis pela política de permanência e amplia suas ações direcionadas a este campo de atuação, ações estas que são passíveis de investigação na perspectiva da análise de políticas públicas.

Considerando que para estudar uma política pública, tomando como base o referencial teórico da análise de políticas, podem-se concentrar esforços e focalizar os estudos em pelo menos uma das três chamadas fases da política - formulação, implementação ou avaliação -, neste artigo, busca-se focalizar na fase da implementação. De maneira geral, no Brasil, os estudos que emergem do campo da análise de políticas públicas têm concentrado pouca atenção ao processo de implementação (SOUZA, 2002). Considerando que as pesquisas sobre as políticas de ações afirmativas têm se dedicado com maior ênfase a avaliação e análise dos sistemas de ingresso (CUNHA, SILVA FILHO e CUNHA, 2014), interessou-se discutir possíveis modelos analíticos para o estudo da implementação. Com base nestas considerações introdutórias, a seguir, abordam-se aspectos conceituais e alguns modelos analíticos como possibilidades de caminhos teóricos e metodológicos para os estudos das políticas de permanência na educação superior brasileira.

## 2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEITUAIS

Dentre as etapas definidas para a análise de políticas públicas, na perspectiva do ciclo de políticas, identificam-se a formulação, implementação e avaliação como as principais fases do processo político. Há concepções que incorporam outras fases de forma que não há um consenso entre os estudiosos sobre as etapas de uma política pública. Frey (2000), por exemplo, ao discutir a análise na perspectiva do ciclo de políticas, sugere o detalhamento nas seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-*setting*, elaboração de programas e decisão, implementação e avaliação de políticas. Souza (2003), ao caracterizar os estágios da política, aponta basicamente a definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. De maneira geral, na visão clássica, pode-se considerar a formulação, implementação e avaliação como etapas que compreendem o processo de uma política. É importante enfatizar, ainda, que estas fases não são lineares no ciclo de políticas públicas. Elas guardam elementos que se entrecruzam e podem ocorrer concomitantemente.

De acordo com Winter (2010), o campo de estudo sobre implementação de políticas públicas é relativamente novo na administração e nas políticas públicas. Trata-se de um campo importante que agrega a perspectiva de política pública à administração pública de modo que busca compreender como as políticas são transformadas durante o processo de execução. É possível verificar na análise da implementação de que forma o que foi prescrito tem sido realizado e nesse sentido podem-se visualizar os entraves que acometem a política pública. Além disso, faz parte da análise do processo de implementação identificar equívocos anteriores à tomada de decisão no intuito de verificar problemas mal formulados ou objetivos mal definidos. Nesse sentido, Lima e D'Ascenzi (2013, p. 101) afirmam que “o campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras”. Portanto, este campo de estudo visa também verificar o sucesso/fracasso na execução do que foi formulado.

Com efeito, a fase da implementação tem sido apontada como uma etapa fundamental do ciclo de políticas, pois nela se examinam como as intenções, definidas no processo de formulação, são convertidas em ações. Ou seja, pode-se verificar, nessa fase, de que forma as

regras, rotinas e processos sociais definidos na concepção da política são interpretados na prática que busca resolver determinados problemas. Por outro lado, no estudo da implementação busca-se verificar também os níveis de discricionariedade dos atores implementadores de políticas, quando estes interagem diretamente com o público-alvo, que se beneficia das ações do estado.

No campo das ciências políticas, os estudos, que focalizam no processo de definição da agenda e formulação das políticas, ganharam certo destaque por conter fortes elementos dos processos decisórios. Já os estudos sobre a implementação tiveram maior contribuição do campo da administração, tendo em vista a execução do que foi decidido na definição da política (VIANA, 1996). Entretanto, de acordo com Viana (1996), a ênfase dos estudos nos processos de formulação e implementação trouxe certa dicotomia na análise destas etapas, quando aponta que em uma é feita a análise política e, em outra, a administrativa. Nesse sentido, verifica-se a tentativa dos teóricos em superar a visão tradicional de que a fase de implementação envolveria tão-somente instrumentos típicos da teoria administrativa, e a fase de formulação envolveria instrumentos típicos da teoria política (VIANA, 1996, p. 7).

Na busca pela superação dessa visão linear sobre esta fase da política, Deubel (2002) afirma que a implementação não é simplesmente uma questão técnica da administração pública. Envolve um complexo emaranhado de questões de ordem política. Segundo o autor, as políticas são formuladas e implementadas por atores que de algum modo são afetados positivamente ou negativamente por elas e, nesse sentido, as instituições envolvidas no processo de implementação tem características que emergem do jogo político entre estes atores. Nesta mesma direção, Souza (2002) salienta que a fase de implementação não é constituída de processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. A implementação de uma política compreende interesses, conflitos, arenas de disputas e interpretações do que foi formulado e definido nos textos da política. Ao apresentar reflexões sobre esta fase, a autora ressalta que a análise de implementação de políticas públicas deve focalizar:

- a) o grau de conhecimento e capacidade das organizações e dos implementadores sobre a política que está sendo implementada; b) os diversos processos que compõem a implementação, inclusive seus pontos de conflito; c) o papel dos atores e dos agentes na implementação; e d) o grau de discricionariedade da burocracia quando implementa a política pública. (SOUZA, 2002, p. 21).

Ao recorrer à literatura produzida sobre os modelos de análise dos processos de implementação de políticas, verificam-se concepções distintas e frequentemente utilizadas nas análises. Winter (2010), em recente publicação que discute as perspectivas de implementação de políticas públicas, aponta três gerações de estudos. A primeira, que denomina “os pioneiros”, diz respeito aos estudos de caso exploratórios. Surge a partir da década de 1980 e suas principais aspirações eram o desenvolvimento de modelos analíticos consistentes que conduzissem à análise empírica. A segunda desenvolve os modelos analíticos *de cima para baixo (top-down)* e *de baixo para cima (botton-up)* e modelos de síntese. A terceira geração busca desenvolver estudos comparativos e utilização de dados estatísticos para a análise de processos de implementação. É importante ressaltar que, na visão de Winter (2010), o pesquisador pode pertencer a mais de uma delas e de algum modo há características complementares nestas gerações.

A seguir, serão abordados aspectos conceituais acerca desta segunda geração, pois nela se concentram os modelos analíticos mais difundidos. Estas são abordagens, frequentemente, discutidas na literatura sobre análise de implementação de políticas públicas e apresentam elementos analíticos, que podem contribuir para o estudo das políticas de permanência na Universidade Federal da Bahia.

### 3 MODELOS DE ANÁLISE EM IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao buscar compreender estas abordagens, vê-se que no modelo *de cima para baixo* a implementação é compreendida como um processo mais técnico. Nesta perspectiva, há o entendimento de que a tomada de decisão ocorre na formulação. Na implementação, busca-se atingir as metas e por isso os implementadores teriam margem de manobra limitada (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

Lima e D'Ascenzi (2013, p. 103), ao se referirem a este modelo afirmam que o foco de análise está no processo de formulação, etapa que deu origem à implementação da política. Assim, “a análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução”. (LIMA e D'ASCENZI, 2013, 103). Partindo do pressuposto que o controle dos processos por meio de regras é fundamental para minimizar a discricionariedade dos implementadores, o processo de execução do que foi planejado na formulação da política é o parâmetro para a análise dos processos.

Nesta mesma direção, Winter (2010, p. 211), ao discorrer sobre a pesquisa nesta perspectiva, afirma que

os pesquisadores *de cima para baixo*, dominantes, enfocavam uma decisão política específica, geralmente uma lei. Tomando como pano de fundo seu propósito oficial, seguiam a implementação sistema abaixo, frequentemente com especial interesse nos tomadores de decisão nos níveis mais altos. Costumavam adotar uma perspectiva de controle sobre a implementação, tentando dar bons conselhos sobre como estruturar o processo a partir do topo, para atingir a finalidade da legislação e minimizar o número de pontos de decisão passíveis de veto.

Portanto, a ação governamental expressa em programas e projetos é analisada de cima para baixo nessa abordagem, focalizando em aspectos da formulação e nos seus desdobramentos na prática. Na visão de Silva e Melo (2000), nesta abordagem, os desafios da implementação estão associados a problemas de natureza variada, como a capacidade institucional dos agentes implementadores, aos problemas de natureza política e as resistências e boicotes realizados por grupos e setores que são afetados pela política. As críticas a esta abordagem se dão quando esta minimiza a capacidade de tomada de decisão dos implementadores, por não tomar como elementos importantes para a análise, as contradições, os processos de negociação e as ambiguidades que ocorrem nas ações que buscam colocar em prática o que foi formulado.

Com relação ao modelo *de baixo para cima*, os trabalhadores de campo são atores essenciais na implementação de políticas públicas. Nesta perspectiva, estes trabalhadores tomam decisões cruciais nesses estudos, e a “incapacidade de políticos e gestores administrativos de controlá-los é enfatizada” (WINTER, 2010, p. 212). Desse modo, nesse modelo, a influência decisiva dos formuladores é questionada, valoriza-se a discricionariedade dos implementadores e a análise é centrada nos atores responsáveis pela execução da política. Com efeito, as regras informais são elementos fundamentais para a compreensão dos processos (LIMA e D'ASCENZI, 2013, 103).

Convém destacar que nesta perspectiva do modelo *de baixo para cima*, surge a teoria de Lipsky (1980 apud MEYERS e VORSANGER, 2010), chamada “burocracia no nível da rua”. Para este autor, os chamados burocratas da rua são os verdadeiros formuladores de política e, portanto, têm substancial discricionariedade na execução de seu trabalho. Nesta abordagem, o foco de análise está nas ações dos implementadores que lidam diretamente com os cidadãos. Ademais, nesta ótica de Lipsky, estes burocratas não apenas executam, mas “moldam ativamente os resultados das políticas, interpretando regras e alocando recursos escassos. Por meio das rotinas e das decisões que tomam, esses trabalhadores, em realidade, *produzem* políticas públicas tal como os cidadãos as experimentam” (MEYERS e VORSANGER, 2010, p. 251). Na teoria de Lipsky, estes burocratas de rua são professores, policiais, enfermeiros, médicos, assistentes sociais etc., aqueles profissionais que se relacionam diretamente com o público-alvo das políticas públicas, controlam o acesso aos programas e interpretam as regras definidas para a implementação da política.

Nesta considerada segunda geração dos estudos sobre implementação de políticas, vê-se ainda, os chamados *modelos de síntese*, os quais buscam a integração de conceitos que emergem tanto dos modelos que focalizam no processo de formulação quanto dos que focalizam na interpretação da política na ação dos implementadores.

Dentre os autores que buscam a articulação dos modelos, pode-se citar Elmore (1980), que apresenta uma abordagem que envolve tanto o mapeamento descendente (*forward mapping*) quanto o mapeamento ascendente (*backward mapping*) como possibilidade de análise. Na visão deste autor, neste primeiro modelo, que corresponde ao *de cima para baixo*, os formuladores influenciam a implementação, definindo-se o que se espera em cada fase. A ideia é a de que os formuladores controlam os processos organizacionais, políticos e técnicos na implementação de políticas. No segundo modelo, que corresponde ao *de baixo para cima*,

pressupõe que os fazedores de políticas não controlam a implementação e nesse caso, esta é concebida no processo em que as ações são influenciadas por interesses dos implementadores.

Winter (2010), ao discorrer sobre a obra de Elmore (1985), afirma que ele recomenda a utilização destas duas perspectivas de análise. De acordo com Winter (2010, p. 214), Elmore, partindo do pressuposto de que a análise de implementação deve oferecer também elementos para o aprimoramento das políticas, defende que

os planejadores de políticas necessitam levar em consideração os instrumentos e os recursos que têm disponíveis (mapeamento descendente), bem como a estrutura de incentivos do grupo-alvo e a capacidade dos burocratas do nível de rua de mudar o equilíbrio desses incentivos, para afetar a situação problemática do grupo-alvo (mapeamento ascendente).

Vê-se, nesta perspectiva, que os elementos macro e micro do processo de implementação de políticas estão presentes nesta abordagem e apesar de guardarem distinções significativas, são complementares.

#### 4 OUTRAS PROPOSTAS PARA A ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO

Com bases nestes dois modelos de análise de implementação de políticas, considerados hegemônicos na literatura, autores vêm apresentando reflexões na tentativa de buscar avanços para consolidação de modelos mais críticos e adequados para as análises.

Na ótica de Winter (2010), há a necessidade de uma nova pauta de pesquisa sobre implementação. Este autor considera que, ao invés de buscar uma teoria geral da implementação como sugerem alguns estudiosos, deve-se valorizar a diversidade de perspectivas teóricas e metodológicas. Em síntese, o autor apresenta as seguintes sugestões para o desenvolvimento futuro de pesquisas sobre implementação:

(1) Oferecer diversidade teórica; (2) focar teorias de implementação gerais em vez de parciais; (3) buscar esclarecimento conceitual; (4) tratar a produção (desempenho de implementadores) como importante variável dependente; (5) incluir estudos de resultados; e (6) utilizar mais planos de pesquisa comparativos e estatísticos (ibid., p.218).

Winter coloca em debate, ainda, as fragilidades das compreensões de estudo sobre implementação de políticas que focaliza no sucesso/fracasso do processo. Ao discutir estes



aspectos, ele ressalta a importância de duas variáveis dependentes na análise, que são “o produto do processo de implementação no tocante ao comportamento de entrega e o resultado no que se refere ao comportamento do grupo-alvo” (Ibid., p. 2010). Nessa visão, a variável dependente mais comum é o grau de atingimento de metas (definido em termos de produto ou resultado). O produto diz respeito ao desempenho dos implementadores e os resultados dizem respeito aos efeitos sobre a população-alvo. A sua sugestão, “é que os estudos de implementação enfoquem a explicação distinta entre produto de entrega e resultados” (p. 226). Portanto,

O produto da implementação é o conteúdo de uma política em um nível muito mais operacional que uma lei. Trata-se da política que está sendo entregue aos cidadãos. De modo análogo, os resultados são as consequências da política, que foi entregue. Por conseguinte, as principais tarefas da análise da implementação são analisar causas e consequências do comportamento de entrega. (WINTER, 2010, p. 219).

Nestas concepções de análise de implementação de Winter (2010, p. 223), verifica-se que há uma preocupação do autor com os estudos sobre os resultados do processo, pois segundo ele, “não teremos total compreensão do processo de uma política, a menos que saibamos como os grupos-alvo respondem às políticas públicas”.

Outra importante reflexão e proposição de referencial analítico de implementação de políticas, baseados nestas duas perspectivas (*de cima para baixo* e *de baixo para cima*), é apresentada por Lima e D'Ascenzi (2013). Sobre estas duas abordagens, os autores afirmam que

o primeiro centra-se nas características da estrutura normativa, o segundo, nos atores implementadores e em suas ações. Em comum, as abordagens enfatizam as condições e limitações materiais, vistas como determinantes da trajetória do processo de implementação. Tal ênfase deixa espaço à inserção de variáveis ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores. (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 105).

Na visão de Lima e D'Ascenzi (2013), a inserção destas variáveis relacionadas a aspectos da cultura organizacional devem ser incorporadas nas análises e para isto aponta uma concepção de implementação de políticas que eles consideram mais fluida. Portanto, implementação de políticas públicas diz respeito a um

[...] processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Com isso, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá porque a interpretação da estrutura

normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p. 105).

Com base nesta concepção de implementação formulada por estes autores, vê-se dimensões que podem orientar os trabalhos de campo. Nesse sentido,

a análise do processo de implementação que deriva dessa dinâmica deve considerar alguns fatores, entre os quais destacamos: as características do plano, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias, os valores e as concepções de mundo dos indivíduos. (ibid., p. 105).

Tais elementos sugerem uma articulação entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos contextos locais de ação. Em síntese, eles definem o quadro para a análise da implementação de uma política:

Acreditamos que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais. (Ibid., p. 109).

Com base nesta concepção de análise de implementação de políticas públicas, compreende-se que alguns destes elementos podem ser utilizados para a compreensão dos programas de permanência de estudantes no contexto das políticas de ações afirmativas. Portanto, destacam-se as seguintes dimensões que são passíveis de observação e análise do processo de implementação de políticas de permanência:

- Características dos planos que definiram as ações de permanência dos estudantes.
- Estrutura organizacional da universidade para a consecução dos objetivos da política.
- Visão dos atores implementadores acerca da política e de seu processo de implementação.
- Ação dos implementadores na execução das políticas de permanência.
- Desempenho dos implementadores na visão do público-alvo da política.

- Condicionantes dos processos decisórios na implementação da política de permanência.

Vê-se, com base na discussão conceitual sobre implementação de políticas públicas, que dimensões de análise podem ser extraídas para a formulação de propostas de pesquisa nesta fase da política pública. Considerando que as fases da política não são lineares, pois elas se entrecruzam e podem ocorrer concomitantemente, vê-se que no estudo sobre implementação podem emergir elementos das fases da formulação, como apontam Lima e D'Ascenzi (2013) e também elementos dos resultados, conforme defende Winter (2010). Entretanto, é importante salientar que ao definir o estudo como análise da implementação de políticas públicas, os elementos que emergem das fases da formulação e da avaliação são complementares à análise e não foco principal do estudo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo, conforme mencionado, foi apresentar modelos analíticos para o estudo da implementação de políticas públicas e refletir sobre suas possíveis contribuições para a análise de políticas de permanência na educação superior brasileira.

A busca por referenciais teóricos e modelos analíticos oriundos da ciência política e da administração pública em diálogo com os conhecimentos da área de educação pode contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos, que se inserem no campo das políticas educacionais. Certamente, a definição rigorosa das abordagens metodológicas e das teorias de base que fundamentam os trabalhos de pesquisa podem apontar certos caminhos para a superação do caráter normativo e descritivo de determinadas pesquisas, possibilitando uma problematização conceitual mais rigorosa.

Veem-se, na literatura educacional, trabalhos que empreendem esforços nas discussões que focalizam nas justificativas para a implantação do sistema de cotas, como se verifica em estudos que versam sobre o desempenho de alunos cotistas (GUIMARÃES, COSTA e ALMEIDA FILHO, 2011). Todavia, não foram identificadas pesquisas relacionadas à análise da implementação de políticas de permanência de estudantes em cursos de graduação, circunscritas na perspectiva das ações afirmativas. Nesse sentido, apresentar este debate pode trazer contribuições para o aprofundamento nos estudos neste campo do saber.

Além disso, a literatura sobre análise de políticas públicas tem discutido a importância dos estudos nesta área, bem como a sua escassez. Sobre este aspecto, Souza (2002) afirma que

a implementação tem se constituído na sub-área ou fase da política pública que menos tem recebido atenção, tanto de trabalhos acadêmicos como dos próprios governos. A sub-área é de fundamental importância porque, por ser um estágio intermediário entre a formulação e a avaliação de uma dada política pública, estudos realizados na fase de implementação podem detectar, com antecipação, problemas que podem estar ocorrendo e propor mudanças no desenho e na implementação da política.

Portanto, o estudo desta fase torna-se relevante, pois permite a análise do processo de execução da política formulada pelas organizações e atores implementadores. Além disso, analisar a implementação das políticas de permanência significa colocar em discussão, temáticas relacionadas aos processos de exclusão social de camadas expressivas da população, em especial, da população negra. Ademais, estas são apontadas como a parcela da sociedade que apresenta maiores dificuldades no acesso às universidades públicas. Certamente, esta discussão visa apresentar uma discussão sobre perspectivas teóricas e metodológicas, na busca por propiciar reflexões e análises sobre os fenômenos nesta área do conhecimento.

## REFERÊNCIAS

- CUNHA, Maria Couto; SILVA FILHO, Penildon; CUNHA, Eudes Oliveira. Direitos humanos e equidade: um olhar sobre as políticas de ações afirmativas na educação superior no Brasil. **Revista Educação Online**, n. 16, mai-ago 2014, p. 66-89
- DEUBEL, André Noel Roth. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.
- ELMORE, Richard. **Backward mapping: implementation research and policy decisions**. *Political Science Quarterly*, 94(4),1980. Disponível em: [http://georgialend.weebly.com/uploads/1/1/8/4/11844781/backward\\_mapping.pdf](http://georgialend.weebly.com/uploads/1/1/8/4/11844781/backward_mapping.pdf). Acesso em 30 mai. 2015.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, Jun de 2000. p.211-259. ( disponível na internet).
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo; COSTA, Lilia Carolina. ALMEIDA FILHO, Naomar de. Inclusão social e rendimento escolar: o caso da UFBA. 2011. 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT30 - Relações raciais: desigualdades, identidades e políticas. Caxambu, MG. 2011.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**. V. 21, nº 48: 101-110 Dez. 2013.
- MEYERS, Márcia. K.; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. PETERS, B. Guy, PIERRE, J. **Administração Pública**. Coletânea. ENAP. Ed. UNESP. 2010.
- SOUZA, Celina. Workshop sobre políticas públicas e avaliação. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, dez 2002. Mimeo.
- SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.
- SILVA, Pedro Luiz de Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **NEPP-Unicamp**, Caderno 48, 2000. Disponível em: [https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf). Acesso em: 03 ago. 2015.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP Rio de Janeiro**. Mar/abr. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>>. Acesso em: 30 mai. 2015.
- WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In PETERS, B. Guy, PIERRE, J. **Administração Pública**. Coletânea. ENAP. Ed. UNESP. 2010.

