



Em Tese®

QUANDO A REPETIÇÃO CONSTRÓI A VERDADE: UMA ANÁLISE SOBRE A DEFINIÇÃO DAS GERAÇÕES DE PESQUISA DO CAMPO DE ESTUDOS EM IMPLEMENTAÇÃO

When repetition builds the truth: analysis of the definition of research generations in the field of implementation studies

Cuando la repetición construye la verdad: análisis de la definición de generaciones de investigación en el campo de los estudios de implementación

Roberta Cardoso Piedras

Mestre e doutoranda em Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Porto Alegre, Brasil
piedrasroberta@outlook.com
<https://orcid.org/0000-0002-1371-9386>

Luciana Leite Lima

Professora Titular
Doutora em Ciências Sociais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Departamento de Sociologia e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Porto Alegre, Brasil
lucianaleitelima@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-8761-4114>

A lista completa com informações dos autores está no final do artigo

RESUMO

A evolução dos estudos em implementação é tradicionalmente apresentada por meio de gerações de pesquisa, paradigmas que classificam o desenvolvimento do campo. Embora estas gerações sejam construções artificiais, uma vez estabelecidas, elas assumem status de realidade objetiva, moldando o entendimento sobre a evolução das ideias e orientando as agendas de pesquisa. Em razão disto, neste artigo buscamos examinar como diferentes autores classificam essas gerações, comparando a literatura nacional e internacional. Fazemos isto através de uma revisão da literatura. Identificamos que, no campo internacional, a diversidade de concepções sobre a implementação reflete no entendimento dos autores quanto à evolução do campo. No campo nacional, o consenso é maior, o que demonstra a construção de uma narrativa linear sobre a trajetória dos estudos. Tal narrativa parece eliminar nuances, criando artificialmente dicotomias que marginalizam perspectivas e prejudicam o avanço teórico e metodológico do campo.

PALAVRAS-CHAVE: Implementação. Gerações de pesquisa. *Top-Down* e *Bottom-up*.



ABSTRACT

The evolution of implementation studies is traditionally presented through research generations, paradigms that classify the development of the field. Although these generations are artificial constructs, once established, they take on the status of objective reality, shaping the understanding of the evolution of ideas and guiding research agendas. For this reason, this article aims to examine how different authors classify the generations, comparing national and international literature. We do this through a literature review. We identified that, in the international field, the diversity of conceptions about implementation influences the authors' understanding of the field's evolution. In the national field, there is greater consensus, which shows a stronger adoption of a linear narrative regarding the trajectory of the studies. This narrative eliminates nuances, artificially creates dichotomies, and marginalizes perspectives, thereby hindering the theoretical and methodological advancement of the field.

KEYWORDS: Implementation. Generations of research. Top-down and bottom-up.

RESUMEN:

La evolución de los estudios sobre implementación se presenta tradicionalmente a través de generaciones de investigación, paradigmas que clasifican el desarrollo del campo. Aunque estas generaciones son construcciones artificiales, una vez establecidas, asumen el estatus de realidad objetiva, moldeando la comprensión sobre la evolución de las ideas y orientando las agendas de investigación. Por esta razón, en este artículo buscamos examinar cómo distintos autores clasifican estas generaciones, comparando la literatura nacional e internacional. Lo hacemos a través de una revisión de la literatura. Identificamos que, en el campo internacional, la diversidad de concepciones sobre la implementación se refleja en la manera en que los autores entienden la evolución del campo. En el ámbito nacional, el consenso es mayor, lo que demuestra la construcción de una narrativa lineal sobre la trayectoria de los estudios. Dicha narrativa parece eliminar matices, creando artificialmente dicotomías que marginan perspectivas y perjudican el avance teórico y metodológico del campo.

PALABRAS CLAVE: Implementación. Generaciones de investigación. Top-Down y Bottom-Up.

1 INTRODUÇÃO

Há dois grandes consensos no campo de estudos sobre implementação de políticas públicas. O primeiro é que ele abrange múltiplas abordagens analíticas, definições e concepções sobre o que caracteriza a implementação e como esta deve ser analisada (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Essa diversidade é tão expressiva que, ao invés de ser reconhecido por um conceito ou quadro teórico específico, como costuma ocorrer em outros setores de pesquisa, o campo passou a ser identificado ao longo dos anos por sua indefinição conceitual e teórica (NAJAM, 1995). O segundo consenso diz respeito ao processo evolutivo da área. Inicialmente considerada o "elo perdido" da *policy analysis*, tornou-se uma área amplamente explorada entre os pesquisadores e com grande acúmulo de evidências (O'TOOLE, 2000). Ilustrativamente, uma busca simples por trabalhos sobre o tema no Google Scholars¹ revela quase cento e dezessete mil publicações.

Em razão disso, diversos pesquisadores dedicaram-se a detalhar a expansão do campo e seu progresso científico, tornando-se uma prática comum apresentar a evolução da área sempre que se apresenta uma nova conceituação ou abordagem teórica. Esta evolução é apresentada por meio das chamadas gerações de pesquisa, paradigmas que classificam o desenvolvimento do campo. Geralmente, a literatura internacional identifica

¹Buscou-se por publicações com os termos implementação e políticas públicas (em português e inglês) no resumo. A procura foi realizada no dia 15 de janeiro de 2025.

três gerações de pesquisa (NAJAM, 1995; DELEON E DELEON, 2002; WINTER 2006, 2012; SAETREN, 2014), a nacional sugere a existência de quatro (LOTTA, 2019; BICHIR, 2020; MEIRA E BONAMINO, 2021; COCK ET.AL, 2022).

Tais gerações, contudo, não são cronológicas, sendo artificialmente criadas pelos próprios pesquisadores (NAJAM, 1995). Os critérios que classificam essas gerações frequentemente variam entre os estudiosos, evidenciando que a multiplicidade de perspectivas sobre implementação também influencia a compreensão sobre o que constitui evolução nesse campo. Em razão disso, neste artigo buscamos examinar como diferentes autores classificam as gerações, a fim de identificar como compreendem o avanço científico na área de estudos em implementação, comparando o contexto internacional com o nacional. Isto é relevante, pois, embora as gerações sejam construções artificiais, uma vez estabelecidas, elas assumem status de realidade objetiva, moldando o entendimento sobre a evolução das ideias. É o que Najam (1995) sugere quando sustenta que as gerações são categorias arbitrárias, criadas e difundidas sob a necessidade de organizar a literatura. Assim, o paradigma das gerações de pesquisa opera como uma heurística, que ensina aos novos pesquisadores o que é considerado avanço e o que deve ser superado no campo, balizando as agendas de pesquisa futuras.

Para analisar os critérios utilizados, realizamos uma revisão da literatura, considerando publicações que usam o paradigma das gerações de pesquisa. Utilizamos o Google Scholars para buscar trabalhos que abordassem o assunto. A procura foi feita no dia 15 de outubro de 2024. As palavras-chave utilizadas na busca foram “implementação” “pesquisa” e “gerações” em português e inglês. Privilegiamos as publicações com maior número de citações, a fim de analisar classificações relevantes no campo. As publicações de Najam (1995) e deLeon e deLeon (2002) foram adicionadas por serem amplamente citadas nas demais produções encontradas. Ao todo, foram revisados 10 trabalhos, cinco internacionais e cinco nacionais, expostos no Quadro 1.

Para verificar o impacto de cada publicação no campo, e suas respectivas percepções sobre o progresso científico, adicionamos o número de citações das produções, segundo o Google Scholars.

Quadro 1- Autores que usam o paradigma das gerações de pesquisa

Literatura	Internacional					Nacional				
Autores	Sabatier (1993)	Najam (1995)	deLeon e deLeon (2002)	Winter (2006; 2012)	Saetren (2014)	Lotta (2019)	Bichir (2020)	Schabbach (2020)	Meira e Bonamino (2021)	Cock et.al (2022)
Citações Google Scholars	3.841	38	816	6; 942	218	140	26	1	6	2

Fonte: elaboração própria.

2 A DEFINIÇÃO CRONOLÓGICA DAS GERAÇÕES DE PESQUISA EM IMPLEMENTAÇÃO

Uma forma de compreender as gerações de pesquisa é pela ordem cronológica. Para evidenciar as definições temporais dos autores, sintetizamos as classificações nos Quadros 2 e 3.

Quadro 2 - Classificação no campo internacional quanto ao ano

Gerações	Sabatier (1993)	Najam (1995)	deLeon e deLeon (2002)	Winter (2006;2012)	Saetren (2014)
Primeira	1970	Não se aplica	Não se aplica	1970	1960
Segunda	final de 1970 e início 1980	Não se aplica	Não se aplica	início 1980	pouco antes/pouco depois de 1980
Terceira	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	final de 1980 e início 1990	1990
Quarta	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.



Cabe ressaltar que Najam (1995), deLeon e deLeon (2002) e Schabbach (2020) não atribuíram uma data específica às gerações de pesquisa, considerando apenas o conteúdo das publicações, que será apresentado na seção seguinte. Sabatier (1993) aborda unicamente a primeira e segunda geração, provavelmente por integrar parte do que foi chamado de terceira geração de estudos.

Quadro 3 - Classificação no campo nacional quanto ao ano

Gerações	Lotta (2019)	Bichir (2020)	Schabbach (2020)	Cocket al. (2022)	Meira, Bonamino (2021)
Primeira	1970	1970	Não se aplica	1970	1970
Segunda	1970 e 1980	1980	Não se aplica	1980	1980
Terceira	1990	1990	Não se aplica	1990	1990
Quarta	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	pós-2000

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.

Para Sabatier (1993) e Winter (2006; 2012), a primeira geração de estudos se iniciou na década de 1970. Contudo, para Saetren (2014), a primeira geração se inicia uma década antes, com trabalhos que não tiveram tanto alcance quanto o célebre livro de Pressman e Wildavsky (1973), comumente considerado pioneiro da primeira geração de pesquisa (Winter, 2006). A segunda geração, na visão de Winter (2006; 2012), tem início na década de 1980. Já Saetren (2014) e Sabatier (1993) consideram que ela se desenvolveu no final de 1970 e início de 1980. Najam (1995), embora não indique um período, atribui trabalhos de diferentes épocas (de 1940 ao final de 1970) à segunda geração. No que diz respeito à terceira geração, para Saetren (2014), ela se iniciou na década de 1990 e, para Winter (2006; 2012), no final de 1980 e início de 1990. Najam (1995) segue sem indicar diretamente uma década de início ou maior desenvolvimento da geração, mas cita produções lançadas em meados da década de 1980 e início de 1990.

No campo de estudos nacional, parece haver maior consenso. Para Lotta (2019), Bichir (2020), Cocket al. (2022) e Meira e Bonamino (2021), a primeira geração de

pesquisas surge na década de 1970, a segunda em 1980 e a terceira em 1990. Schabbach (2020) é a única que não usa critérios temporais. Lotta (2019) é a única autora que sugere que a segunda geração circulou entre 1970 e 1980. Foi também Lotta (2019) quem sugeriu a existência de uma quarta geração de pesquisa. Esta ideia foi reproduzida nas obras de Bichir (2020), Cocket *et al.* (2022) e Meira e Bonamino (2021). Contudo, os autores não fazem uma delimitação temporal clara para a quarta geração, apenas Meira e Bonamino (2021) sugerem referir-se ao período posterior à 2000.

De modo geral, percebe-se que os maiores dissensos são em relação à primeira geração e a quarta geração. A pesquisa de Saetren (2014) foi a única a considerar, a partir de evidências, que o início do campo se deu na década de 1960, e Lotta (2019), a única em identificar uma quarta geração. Chama atenção que alguns autores não classificam gerações de pesquisa com base na data, e que Najam (1995) aponta, inclusive, produções de três décadas distintas como representativas da segunda geração. No Brasil, o consenso em torno da ordem cronológica das gerações de pesquisa é maior, o que demonstra maior apropriação de um entendimento simplificado e sequencial sobre a evolução do campo.

3 O CONTEÚDO DAS GERAÇÕES DE PESQUISA EM IMPLEMENTAÇÃO

Outra forma de classificar as gerações de pesquisa é pelo conteúdo predominante das publicações em um dado espaço temporal. No que diz respeito à primeira geração, no campo internacional, Sabatier (1993), deLeon e deLeon (2002), Winter (2006; 2012), Saetren (2014) usam critérios metodológicos para defini-la: estudos de caso único, exploratórios, indutivos e pouco generalizáveis. Para Saetren (2014), isso faz sentido em um campo de estudos recém formado, pois a descrição detalhada e exploratória é valiosa para a geração de hipóteses e criação de teorias. Além do caráter exploratório, Sabatier (1993) e Winter (2006;2012) mencionam que a primeira geração teve forte caráter pessimista. Ao comentar o livro de Pressman e Wildavsky (1973), Winter (2006, p. 1) afirma: “a maior parte da pesquisa sobre implementação concentrou-se nos problemas de implementação, barreiras e falhas”.

As características identificadas por Najam (1995) sobre a primeira geração são diferentes das sugeridas por Winter (2006; 2012) e Sabatier (1993). Para Najam (1995), esta geração é marcada por uma baixa compreensão das complexidades do processo de implementação. O autor afirma que a visão predominante era de que a implementação seria

um reflexo direto do plano, ou seja, que ela aconteceria de forma automática. Isto mostra que existem duas interpretações a respeito das temáticas predominantes desta geração: uma evita a complexidade da implementação, a outra, se choca com ela, levando a conclusões pessimistas.

Sabatier (1993), Winter (2006; 2012), deLeon e deLeon (2002) definem a segunda geração de estudos em implementação a partir do avanço teórico e da construção de modelos analíticos consistentes e dedutivos. Considerando que essa classificação é fundamental para compreender a evolução do campo, torna-se pertinente uma breve contextualização conceitual. Tradicionalmente, três modelos analíticos orientaram a forma como os pesquisadores interpretam as dinâmicas da implementação. Na abordagem *top-down*, a implementação geralmente se define pela execução de decisões públicas expressas em planos e normas (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). Os pesquisadores desta abordagem legitimam as decisões dos representantes eleitos e focam nas características do desenho das políticas, das estruturas formais e das conexões verticais da cadeia da implementação (HUPE, 2011). Na abordagem *bottom-up*, a ênfase é nos elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Os pesquisadores focam os atores, suas ações e ideias no processo de materialização da política, que aqui é considerada um fenômeno vivo, no qual ocorre um contínuo processo de transformação dos objetivos da política. Não há uma definição única para as abordagens integradoras, estas são reconhecidas por incorporarem elementos de ambas as abordagens.

Para Sabatier (1993), Winter (2006; 2012), deLeon e deLeon (2002), a segunda geração é marcada pelo surgimento das abordagens *top-down* e *bottom-up*. Winter (2006; 2012) considera que nesta geração também surgem as abordagens integradoras. Najam (1995) é o único que classifica a segunda geração como os demais autores classificaram a primeira: a partir da predominância de estudos de caso de viés pessimista. Conforme o autor:

A primeira geração de acadêmicos foi acusada de subestimar a complexidade dos processos de implementação; a segunda geração propôs-se registrar a magnitude dessa complexidade através de estudos empíricos pormenorizados. [...]. As previsões desta bolsa de estudos eram decididamente pessimistas [...] (NAJAM, 1995, p. 10, *tradução nossa*).

Nesta segunda geração, Saetren (2014) não cita as abordagens em específico. Mas, concorda que houve um crescimento repentino de vários modelos analíticos e teóricos, que permitiram que os estudiosos da implementação prosseguissem com hipóteses de forma

mais dedutiva. Sabatier (1993) afirma haver também algum progresso metodológico, com mais estudos comparados que visavam explicar variações em processos de implementação de políticas públicas.

Cabe ressaltar que Sabatier (1993) e deLeon e deLeon (2002) sugerem que, na primeira geração, os pesquisadores analisavam a política em uma perspectiva de cima para baixo, mas não atribuem a construção da abordagem *top-down* à primeira geração de estudos. Isto porque, para os autores, a estruturação desta abordagem se dá na segunda geração. Isto significa que uma abordagem não é considerada nem melhor e nem pior que a outra em termos teóricos: ambas representam o mesmo avanço em relação à primeira geração e a mesma limitação em relação à terceira.

Outro destaque é que, apesar de colocarem as duas escolas analíticas na mesma geração de pesquisas, deLeon e deLeon (2002) sugerem que a abordagem *bottom-up* se alinha mais à uma perspectiva democrática e a *top-down*, às elites governamentais, concepção que impactou fortemente os estudos do campo. Os autores defendem, de modo geral, pesquisas cujo rigor teórico e conceitual leve em conta valores democráticos e de participação dos cidadãos. Preocupados com isto, deLeon e deLeon (2002, p. 280, *tradução nossa*) afirmam que “não se trata de declarar que *bottom-up* vence a competição democrática normativa, apenas que *bottom-uppers* parecem estar mais em sintonia com uma abordagem democrática participativa (cf., Barber 1984).”.

No que diz respeito à terceira geração, Najam (1995) e deLeon e deLeon (2002) afirmam que a produção acadêmica passou a questionar a dicotomia *top-down* e *bottom-up*, superando-a na formação de abordagens integradoras e adicionando contribuições de outros campos disciplinares. O próprio trabalho de Najam (1995) pode ser classificado como da terceira geração. O autor faz uma ampla revisão da literatura de implementação de políticas e desenvolve um modelo que considera ambas as abordagens, *top-down* e *bottom-up*. Com base na produção existente, ele apresenta um protocolo, chamado 5C: conteúdo, contexto, compromisso, capacidade e clientes/coalizões. Ele faz uma consideração especialmente importante: alega que, embora existam diferenças significativas entre as duas abordagens, há mais consenso entre elas do que o que havia sido difundido na literatura.

É nesta terceira geração que houve crescimento de pesquisas quantitativas, de N grande ou comparáveis, que identificaram variáveis e que avançaram na construção de modelos analíticos e teóricos. Isso foi consenso entre Winter (2006), Saetren (2014) e Najam (1995). Esta geração buscou enfrentar o problema de "poucos casos/muitas

"variáveis" identificado por Goggin (1986). Para Saetren (2014), as características que definem a terceira geração derivam da busca por: variáveis claramente definidas, hipóteses derivadas de construções teóricas, maior uso de análise quantitativa e estatística para complementar a qualitativa, maior comparação e mais pesquisa longitudinal.

Contudo, o autor destaca que, desde a segunda geração, o progresso neste caminho tem sido lento e incremental. Isso se explica pelo alto grau de rigor exigido dos desenhos de pesquisa. Para o autor, a terceira geração serve como um ponto de referência para medir o progresso do campo de pesquisa em implementação. Ao dizer isto, o autor não desconsidera a relevância da produção qualitativa, pelo contrário, destaca a importância de estudos longitudinais e de estudos de caso que evidenciem situações específicas, cujo conteúdo existente não é capaz de explicar deLeon e deLeon (2002), por sua vez, não enfocam a questão metodológica de forma central.

O Quadro 4 traz o modo como autores da literatura internacional classificam as gerações de pesquisa em implementação.

Quadro 4 - Classificação de geração de pesquisa do campo internacional quanto ao conteúdo

Gerações	Sabatier (1993)	Najam (1995)	deLeon e deLeon (2002)	Winter (2006;2012)	Saetren (2014)
Primeira	Estudos exploratórios, de caso único. Conclusão pessimista. <i>Top-down</i>	Sem complexidade: implementação como reflexo direto do plano.	Estudos de caso exploratórios com muitos resultados distintos, pouco generalizáveis	Estudos exploratórios, de caso único e qualitativos. Conclusão pessimista	Estudos exploratórios, de caso único e qualitativos.
Segunda	Mais analítica e comparativa. Explicam variações com base em variáveis específicas e quadros conceituais (<i>top-down</i>). Surge <i>bottom-up</i>	Estudo de caso. Conclusão pessimistas	Mais consistência teórica. Surgimento <i>top-down e bottom-up</i>	Avanço na construção de modelos teóricos. Caráter mais dedutivo. Surgem <i>top-down, bottom-up</i> as abordagens sínteses	Avanço na construção de modelos analíticos e teóricos. Caráter mais dedutivo.
Terceira	Não se aplica	Busca por teoria e avanço na construção	Abordagens integradoras, Superação dicotomia	Pesquisas quantitativas de N grande.	Desenho de pesquisa sofisticado e rigoroso,

		de modelos analíticos. Pesquisas quantitativas de N grande. Superação dicotomia <i>top-down</i> , <i>bottom-up</i>	<i>top-down e bottom-up.</i> Contribuições de diferentes campos disciplinares	Identificação de variáveis críticas.	mas que não alcançou seu propósito
Quarta	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.

Quanto à compreensão dos pesquisadores brasileiros sobre a evolução do campo, observa-se um consenso maior, o que é compreensível por ser uma releitura do acúmulo da literatura internacional. Isto permite que os autores façam um balanço das informações oferecidas e criem entendimentos próprios do que configura evolução no campo, que são repassadas de um pesquisador para o outro. Como veremos na sequência, Bichir (2020), Meira, Bonamino (2021) e Cocket *al.*(2022) se baseiam em Lotta (2019) para definir as gerações de pesquisa. A reprodução de tal entendimento reforça, contudo, uma narrativa coerente e simplificada sobre a trajetória dos estudos em implementação, o que acompanha a classificação cronológica das gerações, conforme exposto no Quadro 3. O Quadro 5 mostra algumas das referências utilizadas pelos pesquisadores brasileiros.

Quadro 5 - Referências adotadas pelos pesquisadores brasileiros

Referências	Lotta (2019)	Bichir (2020)	Schabbach (2020)	Meira, Bonamino (2021)	Cocket <i>al.</i> (2022)
Internacionais	Saetren (2014).	Sabatier (1993) e Winter (2006;2012)	Winter (2006)	Sabatier (1993)	Sabatier (1993)
Nacionais	Não se aplica	Lotta (2019)	Não se aplica	Lotta (2019) e Bichir (2020)	Lotta (2019)

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.

Para Lotta (2019), Bichir (2020), Meira, Bonamino (2021) e Cocket *al.* (2022) a primeira geração é demarcada pela predominância *top-down* e pelo viés pessimista das análises, o que coincide em parte com a interpretação internacional. A segunda geração, por sua vez, é demarcada pelo surgimento da abordagem *bottom-up* e a terceira pela



superação da dicotomia *top-down/bottom-up* e criação de abordagens integradoras. Schabbach (2020) concorda com os demais autores no que diz respeito à terceira geração. No que tange à primeira e à segunda, a autora usa as interpretações de Winter (2006). A autora também é a única que não sugere a existência de uma quarta geração de estudos. Bichir (2020), Meira, Bonamino (2021) e Cocket *al.*(2022) aceitam a proposição de Lotta (2019) a respeito desta última geração de estudos: marcada pela criação de múltiplos modelos e formas de análise mais complexas e pelas contribuições de diferentes campos disciplinares. O modo como os autores classificam as gerações está no Quadro 6.

Quadro 6 - Classificação de geração de pesquisa do campo nacional quanto ao conteúdo

Gerações	Lotta (2019)	Bichir (2020)	Schabbach (2020)	Meira, Bonamino (2021)	Cocket <i>al.</i> (2022)
Primeira	Top-down. Viés pessimista	Top-down. Viés pessimista	Estudos exploratórios, de caso único e qualitativos. Viés pessimista	Top-down. Viés pessimista	Top-down. Viés pessimista
Segunda	Bottom-up	Bottom-up	Avanço na construção de modelos teóricos. Surgem top-dow e bottom-up	Bottom-up	Bottom-up
Terceira	Superação da dicotomia <i>top-down, bottom-up</i> e construção de abordagens integradoras.				
Quarta	Múltiplos modelos e formas de análise mais complexas. Contribuições de diferentes campos disciplinares	Contribuições de diferentes campos disciplinares	Não se aplica	Contribuições de diferentes campos disciplinares e com influência de processos de reforma do estado.	Contribuições de diferentes campos disciplinares

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.

Existem três observações a se fazer em relação à percepção dos autores brasileiros, que analisamos, sobre o progresso científico do campo de estudos em implementação. A

primeira é a respeito da vinculação da abordagem *top-down* à primeira geração e a *bottom-up* à segunda, algo que não é feito na literatura internacional. Esta percepção simplifica as variações dentro da análise de cima para baixo, como mostra as contradições entre as percepções de Najam (1995) e Winter (2006;2012) e Sabatier (1993), e a própria evolução dentro da abordagem *top-down*, antes pessimista, indutiva e puramente descritiva e depois indutiva e potente em termos explicativos, como é reconhecida a publicação de Sabatier e Mazmanian de 1979, marco desta abordagem. Além disso, confere a este método de análise a alcunha de algo do passado, uma forma de análise superada, cujo avanço teórico direcionou à abordagem *bottom-up*. Isto leva à este tipo de consideração, encontrada na literatura nacional:

Verificamos que o modelo top down se baseia numa premissa falsa [...]. Isto é, trata-se de um modelo deslocado da realidade, pois implementadores também tomam decisões e conformam um ator a mais no jogo de forças que configura a disputa política. Eles são agentes da linha frente que possuem estratégias para contornar problemas do desenho originário da política pública. Há, portanto, o esquecimento por parte dos adeptos do modelo top-down de que as burocracias públicas possuem agência. [...] (BRITES, CLEMENTE, 2019, p.35).

É possível que seja pela ideia difundida por deLeon e deLeon (2002), que associa o modelo *top-down* às elites, que os autores brasileiros consideram a abordagem *top-down* “uma premissa falsa”, pois os implementadores também tomam decisões. Mesmo que este tipo de consideração, bastante óbvia, tenha sido feita por autores clássicos do campo, muitas vezes categorizados como *top-downers*, como Pressman e Wildavsky (1973) e Sabatier e Mazmanian (1989). Invariavelmente, estudos brasileiros defendem as redes locais e as interações informais dos processos de implementação das políticas como mastros da verdade e da democracia, embora haja evidências de que estas mesmas redes e interações reforçam situações de reprodução de desigualdade (PIRES, 2019). A fuga da identificação com a abordagem *top-down* também se evidencia no grande volume de publicações que, embora se proponham a fazer uma análise de “baixo para cima”, recorrem ao desenho para analisar a implementação.

O risco dessa prática está na negligência de novas perspectivas derivadas das agendas de pesquisa marginalizadas. Um exemplo disso são as produções no campo do *policy design*, cujas definições têm origem nas análises *top-down*. No Brasil, revisões indicam que esse campo tem sido pouco explorado em comparação com sua ampla difusão no cenário internacional (LIMA, AGUIAR, LUI, 2021). Esta literatura tem como foco a qualificação das políticas públicas e o seu apagamento pode ter efeitos prejudiciais não só

para o desenvolvimento científico, mas também para a construção de subsídios para orientar a gestão pública e garantir a efetividade das políticas nacionais.

A segunda observação a se fazer é a respeito da ausência de critérios metodológicos para definir as gerações de pesquisa. Embora a terceira geração de estudos seja reconhecida consensualmente pelo avanço metodológico e pela busca por pesquisas de N grande e comparadas, os pesquisadores brasileiros definem esta geração unicamente pelo critério teórico: surgimento das abordagens que integram elementos *top-down* e *bottom-up*. Nada se menciona a respeito da sofisticação dos desenhos de pesquisa. Isto se alinha ao fato de o campo de estudos brasileiro em implementação ainda ser marcado pela predominância de estudos de caso únicos exploratórios e descritivos, com pouquíssimas produções fazendo análises causais e comparadas (FARIA, 2012; SOUSA *et al.* 2022; BICHIR, 2020).

A terceira observação é que as características apresentadas no que concerne à quarta geração de estudos, se alinham muito ao que deLeon e deLeon (2002) percebiam na terceira geração, que diz respeito à complexificação das análises e a contribuição de múltiplos campos de conhecimento. O que os pesquisadores brasileiros parecem fazer para defender a existência de uma quarta geração de estudos é ignorar as proposições metodológicas da terceira geração. Assim é possível encontrar avanço em relação à multiplicidade de temáticas e contribuições de campos de pesquisa em produções cujo rigor metodológico é mínimo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo de examinar como diferentes autores classificam as gerações de pesquisa em implementação. Fizemos isto de duas formas: analisando as definições cronológicas e de conteúdo das gerações. De modo geral, os dados demonstram que, no campo internacional, a diversidade de concepções sobre a implementação reflete também no entendimento dos autores quanto à evolução do campo. No campo nacional, o consenso é consideravelmente maior, o que demonstra maior apropriação de uma narrativa linear e coerente sobre a trajetória dos estudos. Esta narrativa parece eliminar nuances e contradições, simplificando complexidades e disputas originais e produzindo visões parciais que, amplamente reproduzidas, influenciam as agendas de pesquisa no Brasil. Embora saibamos que diversos setores de pesquisa possuem dissensos e preferências, é

preocupante que nos estudos em implementação essa discordância muitas vezes resulta no apagamento de ideias e perspectivas.

Isso ocorreu na discussão sobre as abordagens *top-down* e *bottom-up*. A narrativa predominante simplificou a relação entre elas, estabelecendo uma rivalidade artificial. Segundo essa narrativa, a abordagem *top-down* surgiu primeiro e, posteriormente, a *bottom-up* veio para superar as limitações da anterior. No entanto, análises históricas mostram que textos clássicos de ambas as abordagens foram produzidos quase simultaneamente. Os trabalhos fundamentais da abordagem descendente emergiram entre o final da década de 1960 e o final da década de 1980, enquanto os da abordagem ascendente começaram a surgir em meados da década de 1970, ganhando destaque com a obra de Lipsky em 1980. Para Najam (1995), inclusive o trabalho seminal de Thomas B. Smith, publicado em 1973, poderia ser classificado como parte da abordagem *bottom-up*.

Mesmo obras importantes do campo publicadas na década de 1970, como ade Pressman e Wildavsky ou de Sabatier e Mazmanian, frequentemente categorizadas como alicerces do modelo *top-down*, só podem ser interpretadas dessa forma se o leitor estiver fortemente influenciado por essa construção narrativa dicotômica. Na verdade, muitos desses textos apresentam elementos que dialogam com múltiplas perspectivas, mas foram reduzidos a uma visão única por conta da busca por simplificação e polarização no campo. Essa leitura enviesada não apenas distorce a trajetória do debate, mas também apaga novos modelos e perspectivas que se relacionam ou derivam das literaturas clássicas. No Brasil, esta disputa parece influenciar um pensamento contrário à perspectiva do desenho, com predileção às redes locais, como se um objeto de pesquisa fosse superior ao outro.

Além disso, a análise do desenvolvimento das gerações de pesquisa no Brasil evidencia uma tensão entre o avanço teórico e as declarações metodológicas no campo. Enquanto a terceira geração é amplamente reconhecida no cenário internacional pela sofisticação metodológica e pelo uso de grandes N e estudos comparados, a interpretação brasileira privilegia critérios teóricos, destacando a integração de abordagens *top-down* e *bottom-up*. Essa escolha reflete não apenas as especificidades do contexto nacional, mas também uma limitação no amadurecimento metodológico da área, que ainda se apoia majoritariamente em estudos descritivos e exploratórios. Essa lacuna metodológica é ainda mais evidente na transição para o que se propõe como uma quarta geração. Ao destacar a ampliação temática e a interdisciplinaridade como características centrais, os pesquisadores brasileiros parecem desconsiderar as proposições metodológicas que

fundamentaram a evolução da terceira geração. Com isso, o avanço teórico não é acompanhado por um rigor metodológico equivalente, comprometendo as análises.

Por fim, acreditamos que esta é uma análise inicial da interpretação dos autores acerca da evolução do campo de estudos em implementação. Para maior consistência, é necessário uma revisão sistemática e aprofundada da literatura nacional e internacional que forneça evidências sobre o campo e as heurísticas que impulsionam agendas futuras. Acreditamos que revisar práticas que marginalizam perspectivas científicas pode trazer benefícios concretos para a produção de informações que possam servir de subsídio para a tomada de decisão e para a eficácia das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine et al. (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos - experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020. p. 23-43.

BRITES, C.; CLEMENTE, A. Implementação de Políticas Públicas: Breve revisão da literatura. **Revista NAU Social**, v. 10, n. 18, p. 27, 2019.

COCK, J. C. A. D. N. et al. Pesquisas sobre implementação de políticas educacionais no brasil: um estado do conhecimento. **Educação em Revista**, v. 38, p. e26769, 2022.

DELEON, P.; DELEON, L. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, 1 out. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544>. Acesso em: 18 jan. 2025.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no brasil? **Revista Debates**, v. 6, n. 2, p. 13, 29 ago. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.26227>. Acesso em: 18 jan. 2025.

GOGGIN, Malcolm L. The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research. **The Western Political Quarterly**, v. 39, n. 2, p. 328, jun. 1986. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/448302>. Acesso em: 18 jan. 2025.

HUPE, P. The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. **Public Policy and Administration**, v. 26, n. 1, p. 63-80, 2011.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 101-110, 2013.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. DE.; LUI, L.. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira**



de Ciência Política, n. 36, p. e246779, 2021.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTÀ, G. S. (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

O'TOOLE, L. J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263-288, 1 abr. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>. Acesso em: 18 jan. 2025.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. **Implementation and Public Policy**. Latham: University Press of America, 1989.

MEIRA, Marina; BONAMINO, Alicia. Contribuições dos estudos de implementação para a análise de políticas educacionais: uma breve discussão do contexto de implementação da BNCC. **Educar em Revista**, v. 37, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.78979>. Acesso em: 18 jan. 2025.

NAJAM, A. Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective. Working Paper. **WP-95-61, International Institute for Applied Systems Analysis**, Laxenburg/Austria, julho de 1995.

PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades. Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

PRESSMAN J.; WILDAVSKY A. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes**. Berkeley: University of California Press. 1973

SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SCHABBACH, L. M. Arranjos, redes e fixers dos jogos de implementação. In: GOMES, L.; ALMEIDA, V. (org.). **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Ed. UFRGS; CEGOV, 2020. p. 342-369.

SOUSA, J. R. F. et al. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Sociedade e Estado**, v. 37, p. 457-487, 2022.



WINTER, S. Implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (ed.). **Handbook of Public Policy**. SAGE Publications, p. 151-156, 2006.

WINTER, Søren C. Implementation perspectives: Status and reconsideration. **The SAGE Handbook of Public Administration**, p. 265-278, 2012.



NOTAS

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: R.C. Piedras e L.L. Lima.

Coleta de dados: R.C. Piedras

Análise de dados: R.C. Piedras

Discussão dos resultados: R.C. Piedras e L.L. Lima.

Revisão e aprovação: R.C. Piedras e L.L. Lima.

HISTÓRICO

Recebido em: 18/01/2025

Aprovado em: 12/04/2025

Publicado em: 18/04/2025

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Letícia Maria Schabbach e a Rafael Barbosa de Aguiar pelas contribuições e pela leitura cuidadosa de nosso estudo. A professora Letícia, pela análise do trabalho desenvolvido na disciplina sobre Implementação de Políticas Públicas do PPG Políticas Públicas (UFRGS), e Rafael, com suas observações no II Seminário Discente de Políticas Públicas, foram fundamentais para o aprimoramento deste trabalho.

FINANCIAMENTO

Bolsa CAPES de doutorado e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

