



Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil

Gabriela Lotta
Organizadora

Enap

***Teorias e Análises sobre
Implementação de Políticas Públicas
no Brasil***

Brasília
Enap
2019

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão da Tradução:* Gabriela Spanghero

Lotta. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão.

Projeto gráfico e editoração eletrônica: Ana Carla Gualberto Cardoso.

***Teorias e Análises sobre
Implementação de Políticas Públicas
no Brasil***

Gabriela Lotta
Organizadora

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

T314 Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.

324 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-256-0123-0

1 Políticas Públicas – Brasil. 2. Implementação de Políticas Públicas. 3. Análise de Políticas Públicas. 4. Administração – Estudo de Casos. I. Gabriela Lotta (org).

CDD 351.81

Ficha catalográfica elaborada por: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB1/1219

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br
Tiragem: 100 exemplares

SUMÁRIO

Prefácio7

A política pública como ela é: contribuições dos estudos
sobre implementação para a análise de políticas públicas..... 11

Gabriela Lotta

Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva
integrando implementação de políticas, formulação e resultados 39

Sandra Gomes

Diretrizes prioritárias e fases da implementação:
como mudam as políticas públicas..... 67

Vanessa Elias de Oliveira e Cláudio Gonçalves Couto

Os limites da abordagem de implementação:
vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua..... 99

Peter Kevin Spink e Fernando Burgos

Implementação e avaliação de políticas públicas:
intersecções, limites e continuidades 127

Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi

Capacidades do serviço civil na implementação de
políticas públicas: resultados de um *survey* na
Administração Federal Brasileira 153

*Natália Massaco Koga, Rafael Rocha Viana, Marizaura Reis de Souza
Camões e Fernando de Barros Gontijo Filgueiras*

Arranjo institucional de implementação do PAIC e
burocratas de médio escalão 193

*Alicia Bonamino, Maria Océlia Mota, Maria Elizabete Neves Ramos e
Erisson Viana Correa*

A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros	225
<i>Renata Bichir, Sergio Simoni Jr. e Guilherme Pereira</i>	
Coordenação intergovernamental e territórios no SUAS: o caso do Paif	257
<i>Luciana Jaccoud</i>	
As consequências não previstas do Programa Bolsa Família	291
<i>Mani Tebet Marins</i>	

A POLÍTICA PÚBLICA COMO ELA É: CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Gabriela Lotta¹

1 Introdução

Desde que entraram na agenda, os estudos sobre implementação de políticas públicas têm crescido constantemente, tanto em nível nacional quanto em nível internacional. Em uma busca rápida nos sistemas de pesquisa acadêmica na internet, encontramos milhares de referências ao termo “implementação de políticas públicas”. No entanto, basta uma breve análise para perceber que apenas parte deles são de fato estudos acadêmicos que se utilizam do modelo de análise de implementação desenvolvido pela literatura. A grande maioria utiliza o termo “implementação” apenas de forma metafórica, como um momento ou parte da política pública, ou como um sinônimo de execução, e não como um objeto analítico. Para estudos que se propõem a olhar as políticas públicas de forma abrangente, ou cuja preocupação não é analisar a política pública, isso não é necessariamente um problema. Mas consideramos que parte desses estudos poderiam, sim, vir a contribuir com a literatura e aumentar seu potencial de análise se incorporassem elementos dos modelos analíticos de implementação de políticas públicas.

¹ Professora adjunta de Administração Pública da FVG EAESP, coordenadora de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisadora produtividade do CNPQ.

Este artigo tenta contribuir, de forma preliminar, para o crescimento desse campo analítico. Apresentando conceitos básicos sobre análise de implementação de políticas públicas, pretendemos demonstrar o potencial analítico que esse campo traz e dar algumas pistas sobre como pesquisas podem ser desenvolvidas ou aprimoradas utilizando esse arsenal analítico. Pretendemos, portanto, contribuir para o aprimoramento do campo de estudos de políticas públicas introduzindo conceitos centrais de análise do momento da implementação que têm sido amplamente utilizados na literatura.

Para tanto, este artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, localizaremos os estudos sobre implementação no campo mais geral de estudos sobre políticas públicas. Na segunda, localizamos esses estudos temporal e espacialmente. Na terceira seção apresentaremos os pressupostos contemporâneos dos estudos de implementação e os objetos ou recortes de pesquisa. Na quarta seção abordaremos um dos elementos mais caros à literatura de implementação de políticas públicas: os burocratas de nível de rua. Na quinta seção discutiremos o conceito de discricionariedade, também central para os estudos de implementação, apresentando um caso concreto. Encerramos com as considerações finais.

2 Estudos sobre implementação: sua localização no campo

Os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser situados como uma vertente do campo de análise de políticas públicas que busca olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas. Esses estudos têm como ponto de partida a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse ciclo não condiz necessariamente com a realidade, mas é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas (SOUZA, 2003).

A primeira fase, da agenda, é o momento de definição de temas prioritários a serem tratados pelo Estado. As análises sobre essa fase buscam compreender como e por que determinados temas se tornam mais (ou menos) prioritários de atenção governamental ao longo do tempo (SOUZA, 2003; CAPELLA, 2006).

A segunda fase, de formulação, é o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos. As análises sobre essa fase buscam compreender como as políticas públicas foram formuladas, quais atores estavam envolvidos nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou incremental, o papel das coalizões, entre outros temas (SOUZA, 2003).

A terceira fase é a da implementação, momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal. Falaremos mais detidamente sobre essas análises adiante, mas, de forma sintética, elas buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas (HILL; VARONE, 2016).

Por fim, a fase de avaliação é aquela em que os resultados das políticas públicas serão mensurados. As análises sobre essa fase buscam compreender os diferentes instrumentos de avaliação utilizados, os resultados alcançados em suas várias dimensões (eficiência, eficácia, efetividade etc.), os atores envolvidos na avaliação, mecanismos de *feedback* etc.

Falando mais especificamente sobre as análises a respeito da fase de implementação, elas têm sido historicamente desenvolvidas com base em elementos teóricos e metodológicos provindos da administração pública e da ciência política, embora tenha inspirações no Direito e na Sociologia. A questão central desses estudos é compreender: por que

há (e quais são) diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados? Ela se propõe, portanto, a abrir a caixa preta dos processos de concretização das políticas públicas, compreendendo as decisões ali tomadas e as consequências dessas decisões.

É por decorrência de sua própria natureza que os estudos sobre implementação de políticas públicas são a vertente mais recente da análise de políticas públicas. Os primeiros estudos que se debruçaram sobre políticas públicas estavam preocupados em entender processos decisórios e relação entre a política (e funcionamento da democracia) e as políticas públicas – por isso, focavam nas fases de agenda e de formulação. Nos anos 1960, com o boom dos sistemas de avaliação dos estados de bem-estar social, e com alto investimento das agências multilaterais, houve um esforço grande da literatura em investir em processos de avaliação de políticas públicas (BARRETT, 2004).

O acúmulo de estudos de avaliação começou a reforçar, ao longo do tempo, a impressão de que havia uma grande distância entre objetivos concebidos nos processos decisórios e os resultados alcançados de fato (ARRETCHE, 2001). Essa diferença, vista de forma sistemática em vários estudos ao longo de décadas, levou alguns autores a concluir: algo, que não estamos captando, está acontecendo entre o momento da formulação e os resultados efetivamente alcançados pelas políticas públicas. Foi essa conclusão que levou autores a abrirem a caixa preta da execução que, até então, supostamente funcionaria apenas como uma máquina para execução de atividades previamente determinadas. É com essa preocupação em mente que em 1973 Pressman e Vildawsky lançam o livro *Implementation*, com um subtítulo que situa exatamente a preocupação: como grandes expectativas em Washington são adulteradas em Oakland (*How great expectations in Washington are dashed in Oakland*). Inaugura-se, assim, o campo de estudos sobre implementação de políticas públicas.

3 Estudos sobre implementação: sua localização no tempo e no espaço

Em seus mais de 40 anos de desenvolvimento, os estudos sobre implementação de políticas públicas já passaram por quatro gerações sistematizadas na literatura.

A primeira geração, ainda nos anos 1970, provinha dessas preocupações iniciais em compreender o que acontecia quando as políticas públicas eram colocadas em prática que subvertia os resultados previamente desenhados. Esses estudos tinham uma forte preocupação normativa baseada num ideal democrático de funcionamento do Estado (provindo de uma tradição weberiana). Compreendiam que as decisões legítimas no Estado deveriam ser tomadas pelos políticos eleitos democraticamente. Assim, se atores burocráticos (não eleitos) tomassem decisões durante a implementação, que alterasse objetivos ou tarefas previamente desenhadas, isso seria uma subversão ou perversão, com riscos de comprometer a própria democracia. Essa primeira geração, principalmente baseada nos Estados Unidos, se propunha a olhar o processo de implementação de cima para baixo, ou seja, tendo como referência os objetivos previamente propostos (democraticamente) para encontrar qual camada burocrática teria pervertido os objetivos. Por olhar de cima para baixo, esta é a chamada análise *top down* de implementação. Essas análises se voltavam a encontrar os erros (ou "*gaps*") de implementação e corrigi-los. O foco, portanto, era na legitimidade da decisão (e sua conformidade com a decisão legítima), com uma lógica prescritiva e normativa. Acumulando diversas pesquisas, os autores dessa perspectiva vão concluir que as políticas falham sistematicamente porque a implementação não segue a formulação, seja porque objetivos são muito abrangentes e ambíguos, seja porque há muitos atores e valores distintos envolvidos na implementação. A saída, portanto, seria aumentar definição e clareza de objetivos e aumentar controle de quem os executa (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; GUNN, 1982 SABATIER; MAZMANIAN, 1979; BARRETT, 2004).

Em contraposição a essa visão *top down* e altamente prescritiva, nos anos 1970 e 1980 se desenvolve uma corrente analítica que busca compreender o processo de implementação de outra forma. Essa é a segunda geração de estudos, denominada *bottom up*. Para esses autores, a implementação não é falha. Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Para esses autores, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação (analisando, por exemplo, salas de aula, consultórios médicos etc.). A abordagem *bottom up* está preocupada em compreender a “política como ela é”, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. O olhar central é para descrever e analisar processos complexos e a performividade, resultado, deles (ELMORE, 1979; HJERN; PORTER, 1981; BARRETT, 2004; BARRETT; FUDGE, 1981). Ainda nos anos 1980, essa perspectiva, que começa a se disseminar pela Europa, vai ser impulsionada por um conjunto de pesquisas dos estudos organizacionais e da Sociologia que passaram a olhar para os atores envolvidos na implementação – posteriormente denominados de *street-level bureaucrats* – burocratas de nível de rua. Os estudos sobre esses burocratas demonstram e reforçam a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação, que a burocracia não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreender como ela se comporta e como toma decisões é central às análises de políticas públicas.

A literatura de implementação passa boa parte das décadas de 1970 e 1980 em debates entre essas duas correntes, *top down* e *bottom up*, desenvolvendo pesquisas que pouco dialogam entre si e que, na maioria das vezes, estão olhando para objetos empíricos distintos e, portanto, alcançando resultados diferentes. Sínteses da literatura na época vão mostrar que pouco se avançou de fato em termos cumulativos nesse campo (GOGGIN, 1990).

Nos anos 1990 são propostos vários modelos alternativos de análise que buscam sair do binômio *bottom up* e *top down* e propor outros modelos analíticos. Essa é a chamada terceira geração de estudos, que tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação (BARRETT, 2004; SABATIER, 1988). Apenas para citar alguns, temos nesse período o modelo de Matland (1995) que se propõe a analisar ambientes de formulação e implementação olhando para o binômio ambiguidade e conflito como elementos que determinam a capacidade de previsão de ações. Também temos o modelo do *Advocacy Coalition Fraework* desenvolvido por Sabatier, que busca compreender processos decisórios a partir e dentro das coalizões.

O que há de comum entre esses modelos é uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados.

Atualmente, estamos na quarta geração de estudos sobre implementação. Essa geração é marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes. É também marcada por uma influência maior de outros campos de estudos, especialmente a Sociologia, nas análises de implementação. Por fim, também é marcante nessa nova geração temas relacionados a novos modelos da ação estatal que se complexificaram pós processos de reformas do Estado. A ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação entre outros são algumas das temáticas que ganham espaço nessa nova agenda (SAETREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1991).

No caso brasileiro, os estudos de implementação chegam já a partir dessa quarta geração. Embora ainda bastante insipientes, a partir dos anos 2010 começa a haver uma produção mais sistemática. Ela é marcada por um livro que compila diversos estudos sobre

implementação (FARIA, 2012) e demonstra que esse primeiro marco era voltado aos estudos da burocracia e organizações de nível de rua (LOTTA, 2015; PIRES, 2009; LIMA, 2012), mais adiante sobre capacidades estatais, arranjos institucionais e instrumentos (GOMIDE; PIRES, 2014; SOUZA, 2016; BICHIR; BRETTAS; CANATO, 2017).

4 Pressupostos e focos analíticos dos estudos sobre implementação

Considerando a história e o acúmulo dos estudos sobre implementação, podemos dizer que há atualmente uma série de pressupostos já alcançados (ou superados) pelos vários estudos.

O primeiro é a ideia de que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores no que podemos chamar de cadeia decisória. As políticas públicas são constituídas por diversas camadas decisórias – às vezes hierárquicas, às vezes paralelas. Essas camadas são compostas por atores responsáveis por decidirem temas ou questões distintas ao longo das políticas públicas (HILL; HUPE, 2003). Assim, a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e “redecididas”.

Compreender que processos decisórios são complexos é o segundo pressuposto da literatura. E eles são complexos sob distintas perspectivas. Hupe e Hill (2003) propõem uma separação para entender essa complexidade. Os autores diferenciam os processos de decisões *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis). O primeiro, *multi-layering*, diz respeito a processos decisórios que envolvem várias camadas com mandato para decisão. É o caso, por exemplo, de sistemas federativos em que um ente não tem hierarquia sobre os demais. Assim, as decisões podem ser refeitas e alteradas com mandato legal para tal. Esses sistemas dependem de construção

de negociações, consensos e sistemas de adesão para funcionarem. As análises sobre implementação devem, portanto, analisar esses processos.

Isso é diferente dos modelos de processos *multi-level*, nos quais há vários níveis hierárquicos envolvidos na decisão. Na medida em que há subordinação, os atores precisam coordenar suas ações baseadas em incentivos e controles, em decisões que são passíveis de *enforcement* e de avaliação por parte dos superiores. E esse vira o objeto analítico para quem observa processos de implementação que envolvem vários níveis hierárquicos (HILL; HUPE, 2003).

Em geral, dada a complexidade do ambiente institucional, as políticas públicas vivenciam ambientes ao mesmo tempo de múltiplas camadas e múltiplos níveis. As análises sobre implementação devem, portanto, complexificar seu olhar para compreender esses vários processos decisórios que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores (HILL; HUPE, 2003).

Isso leva ao terceiro pressuposto analítico: de que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo. Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas. Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais. As políticas públicas são atualmente implementadas por grupos multiorganizacionais que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores (HJERN; PORTER, 1993). Para analisar implementação, portanto, é necessário entender quem são esses atores, como eles interagem e agem sobre a implementação (LOTTA, 2015). Isso leva a uma questão bastante delicada quando se pensa em processos decisórios de políticas públicas: o envolvimento de atores não estatais. Em implementação, como aponta a literatura, cada vez mais há organizações não estatais envolvidas em produzir políticas públicas – como o modelo das organizações sociais na saúde no Brasil, por exemplo. A não incorporação desses atores nos modelos

analíticos significa deixar a análise cega a uma questão empírica relevante e bastante presente em diversos países. A questão, portanto, é desenvolver modelos analíticos que olhem para esses atores como parte constitutiva do processo interativo que permeia a implementação (MARQUES, 2003; LAZIN, 1994; GRINDLE, 1977; HILL, 2003; CLINE, 2000).

O quarto pressuposto analítico dos estudos de implementação é de que há muitos fatores interferindo e influenciando a implementação de políticas públicas. A implementação é influenciada por fatores relacionados a sistemas mais gerais (formato do estado, crenças e valores sociais, cultura nacional etc.), organizacionais e relacionados aos indivíduos que atuam nas políticas. As regras, portanto, são apenas um dos elementos importantes para compreender implementação de políticas públicas, mas elas não são suficientes para determinar o que de fato vai acontecer.

E isso leva a um último elemento constitutivo dos estudos de implementação: eles se propõem a entender “a política como ela é”, ou seja, não apenas a analisar como ela deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim a como ela de fato acontece. Estudos de implementação se propõem a investigar para além do formal, do oficial e do normativo. Se propõem a desvendar processos decisórios na maneira como eles ocorrem, envolvendo os atores que eles envolvem e gerando as conclusões que eles geram. Esse olhar para a realidade de forma analítica e não “condenatória” é uma dimensão constitutiva dos estudos sobre implementação de políticas públicas.

Com base nesses pressupostos, os estudos sobre implementação de políticas públicas têm sido realizados recortando diferentes objetos ou buscando responder a distintas questões da política como ela é. A seguir apresentaremos alguns desses recortes e objetos analíticos.

Em primeiro lugar, desde suas origens, vários estudos sobre implementação têm buscado analisar a atuação de burocratas envolvidos nos processos decisórios. Essas pesquisas buscam levantar

práticas, interações, compreender comportamentos e como os burocratas decidem (LIPSKY, 2010; TUMMERS, 2017; BRODKIN, 2012; LOTTA, 2015; PIRES, 2009). Nelas, pode-se dizer de forma simplista, que a variável a ser levantada, sistematizada e analisada é a diferença da ação individual ou organizacional da burocracia.

Outras pesquisas buscam analisar fatores que explicam essa variação de práticas, interações e comportamentos. São pesquisas que colocam esses elementos (práticas, interações e comportamentos) como variáveis dependentes e buscam levantar variáveis independentes que explicariam sua variação. Entre as variáveis independentes analisadas estão as dimensões organizacionais e institucionais (BRODKIN, 2012); os sistemas de incentivo (TUMMERS, 2017); as dimensões morais e sociais (HARRITS e MOLLER, 2013; DUBOIS, 1999; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003); os sistemas nacionais (MOLLER; HILL, no prelo); a tecnologia (BUFFAT, 2013) entre outros.

Outro conjunto de pesquisas se propõe a analisar os resultados dessas diferentes formas de atuação da burocracia (e organizações burocráticas) para as políticas públicas e para os usuários. São pesquisas que colocam como variável dependente a variação nos resultados e como variável independente as diferenças de atuação antes elencadas (práticas, interações, comportamentos). A questão, portanto, é compreender como diferentes práticas/comportamentos geram diferentes resultados. Esses resultados podem tanto dizer respeito às metas organizacionais (TUMMERS, 2017; BRODKIN, 2012) quanto a dimensões relacionadas aos usuários (inclusão, exclusão, estigmas etc.) (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

Mesmo em todos esses estudos é possível encontrar ainda uma grande variação nos recortes analíticos. Há estudos que se propõem a compreender a implementação a partir dos arranjos institucionais (GOMIDE; PIRES, 2014). Há outros que observam a implementação a partir dos instrumentos (PETERS, 2000; LASCOUMES; LES GALÈS, 2012).

E ainda na perspectiva dos atores, há diferentes recortes possíveis: os que olham para burocratas de médio escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015); os que olham para burocratas de nível de rua (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018); os que analisam os burocratas de *back office* (HOYLER e CAMPOS, 2019); e os que têm interação entre burocracias ou entre burocratas e usuários como objeto analítico (DUBOIS, 1999).

Ou seja, dentro desse enquadramento de estudos sobre implementação de políticas públicas há uma vasta possibilidade de recortes analíticos e de objetos.

Para esse artigo especificamente, optamos por falar um pouco mais sobre os estudos que analisam os burocratas de nível de rua, compreendendo que eles são uma parte importante do campo de estudos sobre implementação.

5 Burocratas de nível de rua

Como dito anteriormente, os estudos sobre burocracia de nível de rua (BNR) se iniciaram nos anos 1970 e vieram a se somar à geração de estudos *bottom up*. Embora existente em trabalhos prévios, o conceito de burocracia de nível de rua foi amplamente tratado e analisado em livro seminal de Michael Lipsky denominado *Street-level bureaucracy* (2010) ou *Burocracia de nível de rua*, com subtítulo *dilemas dos indivíduos no serviço público*. Nesse livro, Lipsky conceitua os BNRs como os funcionários que trabalham diretamente na interação com usuários para provisão de serviços públicos em condições de escassez de recursos. Esses burocratas são responsáveis pelas interações cotidianas do estado com usuários e realizam, de fato, a entrega de serviços. Os exemplos principais são policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros.

Por serem os responsáveis pela entrega final dos serviços, os BNRs têm o poder de determinar o acesso do público a direitos e benefícios

governamentais. É por meio deles que a população consegue acessar a administração pública. Ao mesmo tempo, e por serem a interface mais visível do Estado, esses burocratas materializam a imagem que os cidadãos têm sobre o governo – seja de forma positiva seja de forma negativa.

É por isso que Lipsky os denomina como policymakers (fazedores de políticas públicas) em contraposição a executores de políticas públicas. Os burocratas de nível de rua têm como papel transformar políticas abrangentes (muitas vezes ambíguas e contraditórias) em ações práticas dentro de contextos com situações imprevisíveis e recursos escassos. Ou seja, é um trabalho altamente criativo, imprevisível e potencialmente incontrolável. E eles fazem tudo isso exercendo o que a literatura denomina de discricionariedade, que é a margem de liberdade para tomada de decisão que os burocratas de nível de rua possuem e da qual trataremos mais adiante.

Esses funcionários sofrem cotidianamente a controvérsia da ação estatal, na medida em que são, ao mesmo tempo, pressionados pelas demandas de serviços a aumentarem eficiência e responsividade; e pressionados pelos usuários do serviço para terem um tratamento individualizado e resolutivo. As duas pressões são potencialmente contraditórias, na medida em que a primeira foca na produtividade, rapidez e eficiência e a segunda foca na individualidade, personalização, efetividade e no tempo para resolver os problemas.

Para lidar com essa dupla pressão, os BNRs desenvolvem sistemas de enfrentamento da pressão, denominados de coping pela literatura. São exemplos desses sistemas: priorizar usuários mais fáceis; enviar a seleção; despersonalizar o tratamento, entre outros. Esses sistemas de enfrentamento fazem parte do cotidiano das políticas públicas e são agravados na medida em que os recursos ficam mais escassos.

O cotidiano de trabalho dos burocratas de nível de rua é marcado por diversas situações imprevisíveis em que, no contato com usuários, eles

precisam tomar importantes decisões sobre as políticas públicas e sobre a vida dessas pessoas. Eles tomam essas decisões utilizando sua discricionariedade na interação concreta com usuários.

Lipsky (2010) aponta quatro tarefas primordiais de um burocrata de nível de rua nas quais há um alto uso de discricionariedade e que determinam o funcionamento de seu trabalho.

Em primeiro lugar, é tarefa dos burocratas de nível de rua triar, classificar e categorizar usuários. A partir do contato com pessoas reais que trazem situações complexas e com informações infinitas, os BNRs precisam transformar demandas individualizadas em categorias previamente existentes nas políticas. Essa categorização tem como consequência a alocação dos indivíduos a agrupamentos de clientes em políticas que recebem tratamentos específicos dependendo da categoria. Por exemplo: uma mulher que chega a um serviço de assistência social com um conjunto grande de condições de vulnerabilidade e problemas sociais, econômicos e familiares precisa ser categorizada de maneira sintética como uma beneficiária (ou não) de um programa de transferência de renda. De um indivíduo que vivencia situações complexas e interrelacionadas, ela se transforma em um número associado a uma categoria de política pública.

Esse processo de categorização é altamente complexo, como tem apontado a literatura mais recente, com base não apenas nas regras formais das políticas, mas especialmente em categorias sociais mais amplas, muitas vezes baseadas em estigmas e senso comum (MOLLER; HARRITS, 2013; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; PIRES e LOTTA, 2017). Assim, o processo de categorização pode ter um duplo efeito: material, em termos de acesso diferenciado a bens e serviços, e simbólico, em termos dos efeitos sociais das categorias na produção ou reprodução de estigmas (PIRES, 2017).

Uma segunda tarefa dos burocratas de nível de rua é distribuir benefícios e sanções que afetem o bem-estar dos clientes. Os burocratas fazem

isso a partir das categorizações já explicadas. Mas também fazem isso determinando graus de prioridade das diferentes situações ou categorias (que podem ou não ser formais) (LIPSKY, 2010). São exemplos os agentes comunitários de saúde que distribuem consultas com médicos ou dentistas; ou policiais que definem que indivíduos serão parados para abordagem. A distribuição de benefícios e sanções tende a ser sempre diferente (e a quem) da idealizada pelos serviços. Isso porque recursos são escassos e burocratas precisam decidir (exercendo discricionariedade) quem deve receber o quê.

Uma terceira tarefa dos burocratas de nível de rua é estruturar contextos de interação, determinando quando, com que frequência e sob quais circunstâncias a ação ocorrerá. É o caso do agente de saúde que determina dia e horário das visitas domiciliares; dos assistentes sociais que determinam quantidade de retornos e se haverá visita domiciliar; dos professores que determinam distribuir ou não horário extra de atendimento aos alunos etc. Mais uma vez, como recursos são escassos e o trabalho tende ao infinito (LIPSKY, 2010), os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade determinando quem deverá ser tratado quando e de que forma. E essas determinações não são automáticas ou neutras, já que as situações reais encontradas pelos burocratas são muito mais complexas do que aquelas previstas pelas normas e regulamentos.

Por fim, uma quarta tarefa central dos burocratas de nível de rua é ensinar aos cidadãos o papel de ser cliente/usuário do Estado. Cabe a esses burocratas ensinar procedimentos, forma de comportamento, grau de deferência e respeito esperados, penalidades possíveis. Cabe a eles ensinar ao cidadão o que é possível (ou não) ser esperado do Estado, como tratar os burocratas e como conseguir adquirir informações no sistema. Visto de maneira mais sociológica, cabe a esses burocratas disciplinar os usuários para se tornarem bons cidadãos (AUYERO, 2012) – como fazem, por exemplo, os professores ao exigirem uniforme e silêncio em sala; ou os policiais ao dar sanção a comportamentos indesejados; ou o assistente social ao ensinar aos pais

o tratamento correto para com as crianças. Esses processos de ensinar bons comportamentos aos usuários são exercidos pelos burocratas usando sua discricionariedade e, assim, são processos carregados de julgamento moral, de assimetria de poder, de categorias sociais sobre o que é certo ou errado. Mais uma vez, não são processos neutros, automáticos ou desprovidos de personalização.

Todas essas tarefas que definem a atuação cotidiana de um burocrata de nível de rua têm como elemento constitutivo o exercício de discricionariedade. Este é, na realidade, um conceito central para os estudos de implementação que têm como pressuposto a ideia de que vários atores decidem sobre várias coisas nas políticas públicas. A abertura à ideia de decisão traz consigo a necessidade de analisar como a decisão ocorre. E para isso serve o conceito de discricionariedade. Discricionariedade é, portanto, elemento analítico do processo de implementação de políticas públicas.

Há dois elementos centrais nas discussões sobre discricionariedade. O primeiro é a ideia de discricionariedade enquanto espaço para ação. Ela diz respeito à liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática. É, portanto, um elemento contratual, delegado (LOTTA; SANTIAGO, 2017). A discricionariedade, nesse sentido, precisa ser analisada a partir da estrutura das regras, parâmetros organizacionais e atuação dos superiores. Todos os funcionários sob as mesmas regras e atuando na mesma equipe possuem o mesmo espaço de discricionariedade.

No entanto, isso não quer dizer que eles ajam da mesma maneira. E é aí que entra uma segunda definição da ideia de discricionariedade: discricionariedade enquanto ação. A questão aqui é como os indivíduos exercem a discricionariedade a eles delegada – que comportamentos desempenham e o que os influencia (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Com relação à discricionariedade como espaço, ela é determinada por vários elementos: abrangência das regras – quanto mais abrangentes,

maior espaço para discricionariedade; ambiguidade das regras – regras ambíguas dão espaço para interpretação e, portanto, aumentam a discricionariedade; regras conflituosas ou sobrepostas – quando as regras conflitam ou se sobrepõem, a burocracia pode escolher qual delas prefere seguir, aumentando espaço para discricionariedade; e falta de regras – situação extrema para aumento de espaço de discricionariedade (LIPSKY, 2010; DWORKIN, 1978; DAVIS, 1971). Assim, o espaço para discricionariedade pode ter graus distintos dependendo de como as regras estão desenhadas. Vale ressaltar que na literatura de análise de políticas públicas (diferente do direito), as regras a serem consideradas não são apenas formais nos estatutos jurídicos oficiais. Elas podem também ser regras informais que existem nas organizações, ou que são disseminadas entre grupos, ou que prevalecem nas profissões. Essas regras podem determinar ações das políticas públicas, ações organizacionais ou ações individuais. Portanto, a discricionariedade também pode ser vista em diferentes camadas nas políticas públicas. Ou seja, diversos elementos que se combinam para construir o espaço de discricionariedade.

Com relação ao exercício da discricionariedade, ou discricionariedade como ação, a partir de várias análises empíricas, a literatura tem concluído que diversos elementos influenciam o comportamento dos grupos ou dos indivíduos, e, portanto, como eles exercem a discricionariedade. Há na literatura evidências sobre fatores relacionados ao sistema (modelo de estado, modelo de democracia, de federalismo, cultura nacional etc.); fatores relacionados às organizações (regras, graus de controle, sistemas de gestão, incentivos, sanções, programas de formação etc.); e fatores individuais (atributos dos indivíduos como gênero, raça, classe social, além de trajetórias, relações sociais, profissão etc.).

6 Análise da discricionariedade e seus dilemas

Para demonstrar como a discricionariedade é analisada nos estudos de implementação, vamos apresentar e discutir um caso real. A partir

dele, discutiremos também os dilemas da discricionariedade. Este caso foi retirado dos diários de campo de minha tese de doutorado. Ele aconteceu em uma Unidade Básica de Saúde da cidade de São Paulo em 2009.

Em uma manhã de segunda feira, uma agente comunitária de saúde (ACS) chegou na unidade básica em que trabalhava para relatar as novidades para sua equipe, composta por outras agentes comunitárias, médica e enfermeira. Como um caso fortuito, conta que, na véspera, em pleno domingo, seu vizinho tentara suicidar e ela, como referência na comunidade por ser agente comunitária, fora chamada para ajudar. Vendo os pulsos cortados, a agente enrolou os braços dele em panos de prato, colocou-o em seu próprio carro e o levou para o hospital. O vizinho sobreviveu. Após o relato, a agente comunitária foi fortemente reprimida pela enfermeira e pela médica por sua postura. “Não poderia ter colocado a mão no sangue. Não poderia ter interferido. Deveria ter apenas chamado a ambulância. Você, como agente comunitária, deveria saber os limites de sua função”. Depois de ouvir as repressões com bastante indignação, a agente comunitária respondeu: “quer dizer que se eu fosse apenas vizinha eu tinha a obrigação de salvar, mas sendo eu agente comunitária preciso saber os limites de minha função?”. Depois que a agente comunitária saiu do consultório, a médica e a enfermeira comentaram o caso tentando resolver o que fazer com situações assim. A enfermeira propôs que distribuíssem luvas para todas as agentes comunitárias, como forma de prevenção em situações extremas. A médica argumentou: “não podemos distribuir luvas, porque, se fizermos isso, admitimos que possam existir situações assim que ultrapassam os limites da profissão dos agentes, e como essas situações não podem existir, então é melhor não darmos as luvas”. Fim da reunião.

Vamos utilizar esse caso como um objeto para análise da burocrata de nível de rua e da discricionariedade. Em primeiro lugar, o caso evidencia a situação cotidiana de trabalho de qualquer burocrata de nível de rua relatada anteriormente: em seu trabalho cotidiano, burocratas de nível de rua encontram situações imprevistas que exigem soluções para além

daquelas apontadas nas normas. Eles são forçados, portanto, a tomar decisões. Nesse caso, a agente comunitária foi chamada por vizinhos fora de seu horário de serviço para executar uma função relacionada a seu trabalho e deveria decidir tanto se iria quanto o que faria na situação. A situação não está prevista em manuais e na verdade há bastante ambiguidade em torno do que deve ser feito em situações assim. Primeiro porque, de fato, a profissão de ACS os proíbe de realizarem atividades relacionadas ao ato médico ou para as quais eles não têm formação (fazer curativos e tocar no sangue de um paciente se enquadrariam nessa situação). Ao mesmo tempo, eles são contratados para trabalhar apenas durante horário comercial. Mas, por morarem na comunidade em que trabalham, sua profissão real perpassa os limites oficiais (a ponto de a UBS fazer reunião nas segundas-feiras para discutir os casos supostamente não permitidos do fim de semana). Somando-se à complexidade da situação, por ser vizinha e ser ACS, também há uma ambiguidade de papéis (“se eu fosse vizinha eu tinha obrigação de salvar”) e, como a situação se deu no fim de semana, não é claro se foi uma situação de “vizinha” ou de “ACS”. Ou seja, há uma série de conflitos e ambiguidades envolvendo a situação encontrada em contraposição às regras oficiais. Como dito anteriormente, isso gera um alto espaço de discricionariedade, que nesse caso corresponde à capacidade da ACS definir se deve ir e o que fará caso vá. Conclui-se, portanto, que o caso em questão abria um espaço considerável de discricionariedade para qualquer burocrata de nível de rua colocado na mesma posição. Mas isso não quer dizer que todos eles teriam tomado a mesma atitude. E, por pesquisas anteriores, podemos supor que não (LOTTA, 2015).

Isso leva à segunda questão analítica: o que influencia essa burocrata a exercer a discricionariedade da forma como ela a exerceu? Ou, que fatores influenciam o exercício da discricionariedade dessa burocrata?

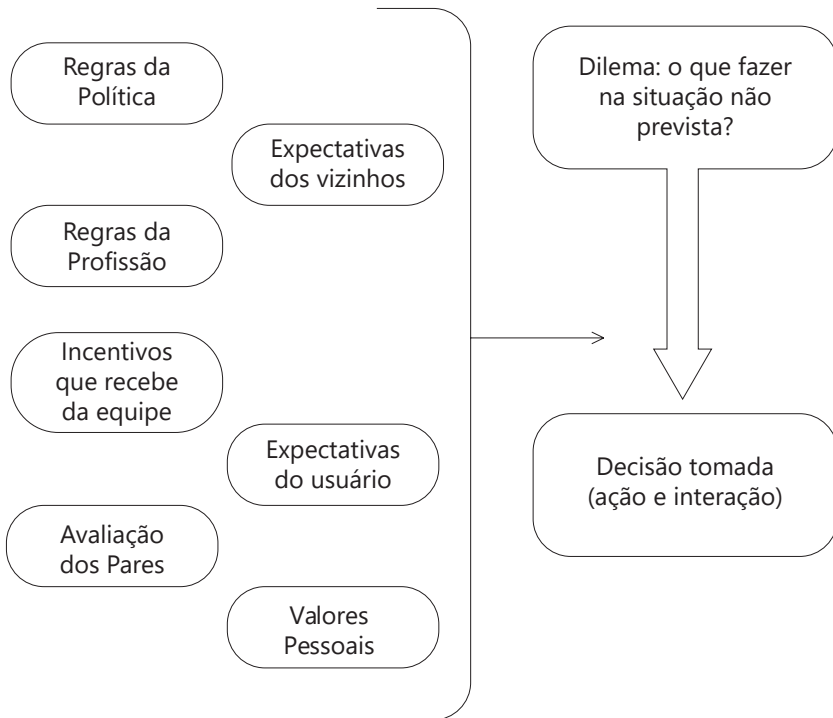
Pegando apenas o caso em questão, podemos imaginar que o processo decisório desta ACS foi influenciado por um conjunto de referências:

- as regras formais da política;
- as regras de sua profissão como ACS;
- as regras que a enfermeira dá para ela;
- os incentivos que recebe da equipe (atender de fim de semana ou não, ser mais proativa ou não etc.);
- as expectativas que os vizinhos tinham ao chamá-la;
- as expectativas e a preocupação com o vizinho à beira da morte;
- a avaliação que outras ACSs farão de seu trabalho e do comportamento nessa situação;
- seus valores pessoais relacionados à compaixão, solidariedade, ajuda ao próximo etc.

Ou seja, muitas coisas atuam ao mesmo tempo influenciando o processo decisório dessa burocrata. E a decisão que ela toma deve ser compreendida como resultado desses múltiplos elementos complexos, ambíguos e contraditórios entre si.

A Figura 1 sintetiza esse processo.

Figura 1 – Discricionariedade na prática



Fonte: elaboração própria

Esse caso ilustra bem a preocupação de parte da literatura: a análise sobre atuação dos burocratas de nível de rua tem como foco analisar espaço e forma de exercício de discricionariedade, entendendo o que de fato acontece na realidade concreta da implementação de políticas públicas. Isso porque cotidianamente os burocratas implementadores precisam lidar com processos de tomada de decisão para situações sobre as quais eles não possuem informações, não sabem como agir, não receberam instruções nem encontrariam nas normas ou legislações quais os procedimentos corretos. Na medida em que interagem com as situações reais, diariamente os burocratas envolvidos no processo de implementação lidam com conflitos entre o que era previsto e o que o contexto traz de novo e lhes exige soluções novas e adaptadas. Essas soluções, na prática, conformam o que a política de fato é: a somatória

das pequenas decisões tomadas pelos vários burocratas envolvidos na implementação. É por isso que dizemos que são os burocratas de nível de rua que de fato fazem as políticas públicas na prática.

Mas esse processo de fazer a política exercendo discricionariedade não é desprovido de conflitos. Pelo contrário. A discricionariedade vista da maneira descrita aqui traz consigo um conjunto de dilemas normativos e gerenciais.

O primeiro dilema diz respeito ao *trade off* entre regular e limitar a discricionariedade (garantindo legitimidade na tomada de decisão) ou aceitar e estimular a discricionariedade (apostando na efetividade da política com soluções adaptadas a cada situação). Por trás desse *trade off* estão os dilemas mais básicos a respeito da democracia, do estado de direito, da universalidade, da igualdade e da equidade etc. Ou seja, não é um dilema simples.

Um segundo dilema diz respeito aos efeitos do exercício da discricionariedade. A discricionariedade não é, por natureza, boa ou má. Mas ela pode ter efeitos positivos ou negativos, tanto para as políticas públicas quanto para os usuários. Como as pesquisas mostram, o exercício da discricionariedade pode ser incluyente ou excluyente (LOTTA, 2017), pode gerar equidade, mas também pode gerar desigualdade, pode gerar preconceito, mas pode gerar inclusão. A questão é: como equilibrar esses elementos nas políticas públicas? Como desenhar políticas que sejam universalistas e garantam tratamento igualitário, mas promovam equidade tratando os diferentes de forma diferente? Vale lembrar, como apontado por Rothstein e Teorell (2008), que ser tratado de forma justa e imparcial pelos burocratas é um componente central da qualidade do governo. Mas o justo e imparcial é ser neutro ou dar atenção diferenciada aos diferentes? É ser igualitário ou equitativo? Mais uma vez, esses são dilemas complexos a respeito do desenho e do funcionamento do Estado, mas que recaem de forma muito concreta na maneira como pensamos a atuação cotidiana da burocracia.

Por fim, isso traz um último dilema para pensar a discricionariedade que é como pensar processos de regramento e normatização que direcionem a implementação, mas ao mesmo tempo ajudem na materialização das políticas quando há situações complexas e previsíveis. Qual o limite do bom direcionamento e controle? Qual o limite da capacidade de regramento para não engessar? Essa é uma definição não apenas normativa que deve ser pensada pelos intelectuais do direito, mas também uma definição bastante empírica que deve nortear processos concretos de regulamentação das políticas públicas.

7 Considerações finais

Este artigo teve um objetivo não ambicioso de apontar elementos da literatura que contribuam para o aprimoramento das análises sobre processos de implementação de políticas públicas. Buscamos, a partir da apresentação de modelos analíticos e conceitos, demonstrar como essa literatura tem avançado e quais são os ganhos dela para os estudos sobre políticas públicas mais gerais.

Como pode ser visto pela produção nacional e internacional, os estudos sobre implementação têm aumentado e se complexificado. E isso acontece não apenas no campo específico de políticas públicas, mas também em áreas setoriais que analisam políticas públicas de educação, saúde, assistência, segurança, entre outras. A incorporação de elementos analíticos de estudos sobre implementação nesses estudos setoriais pode trazer ganhos importantes não apenas para as áreas específicas, mas também para o acúmulo mais geral de aprendizados sobre processos de implementação.

Dada a natureza da ação estatal, os processos relacionados à implementação de políticas públicas são inesgotáveis. Eles podem variar no conteúdo (mudar prioridades), podem variar na forma (uso de diferentes instrumentos), podem variar em termos de atores (estatais ou não estatais). Mas a legitimidade da existência do estado é definida por

sua capacidade de colocar políticas públicas em prática, materializando e dando vida concreta a elas. Como aponta Pollitt (2013), é por meio da implementação de serviços públicos que os governos constroem e fundamentam sua legitimidade, já que eles são a face mais visível do estado. Analisar como esses serviços e políticas públicas são concretamente construídos por meio da ação prática de burocratas que transforma ideias abstratas em ações concretas é o grande objetivo desse campo que, dessa forma, tem muito a contribuir tanto teórica quanto empiricamente.

Referências

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.*

AUYERO, J. *Patients of the state: the politics of waiting in Argentina*. Durham: NC; London: Duke University Press, 2012.

BARRETT, Susan. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BARRETT, Susan; FUDGE, Colin (Ed.). *Policy and action: essays on the implementation of public policy*. Routledge, 1981.

BICHIR, Renata; BRETTAS, Gabriela Horesh; CANATO, Pamella. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 11, n. 2, e0003, 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/aewPU>. Acesso em: 27 dez. 2018. E-pub: 27 jul. 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/azHO2>.

CLINE, K. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 3, p. 51-572, 2000.

BRODKIN, Evelyn Z. Implementation as policy politics. *In: IMPLEMENTATION and the policy process: opening up the black box. [S. L.]: D. Palumbo and D. Calista; Westport, CT: Greenwood Press, 1990. p. 107-131.*

_____. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, v. 72, p. 940-949, 2012.

BUFFAT, Aurélien. Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Journal Public Management Review*, v. 17, n. 1, p. 149-161, 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2013.771699>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. ISSN 1516-8085. Semestral.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. Contribuições dos estudos sobre burocratas de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

DAVIS, K. *Discretionary justice: a preliminary inquiry*. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1971.

DUBOIS, Vincent. *La vie au Guichet: relation administrative et traitement de la misère, études politiques*. Paris: Economica, 1999.

DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. London: Duckworth, 1978.

ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, p. 601-616, 1979.

FARIA, Carlos A. P. Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil. In: FARIA, Carlos A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 123-153.

GOGGIN, Malcolm et al. Studying the dynamics of public policy implementation: A third-generation approach. *Implementation and the policy process: Opening up the black box*, p. 19-38, 1990.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). *Capacidades estatais e democracia. Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GRINDLE, S. Marilee. *Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico: a case study in public policy*. California: University of California Press, 1977.

GUNN, L.; HOGWOOD, B. *Models of policy-making centre for the study of public policy*. Strathclyde: University of Strathclyde, 1982.

HARRITS, Gitte Sommer and MOLLER, Marie Ostergaard;. Constructing at-risk target groups. *Critical Policy Studies*, v. 7, n. 2, p. 155-176, 2013.

HILL, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, p. 265-282, 2003.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HILL, M. J.; VARONE, F. *The public policy process*. 7th ed. London: Routledge, 2016.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organisational Studies*, v. 2, p. 211-227, 1981.

_____. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. In: HAM, C.; HILL, M. (Eds.). *The policy process in the modern capitalist state*. New York: Harvest, 1993.

HOWLETT, M. Policy instruments, policy styles and policy implementations, national approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista Sociologia e Política* v. 27, n. 69, 2019 (no prelo).

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, Maranhão, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LAZIN, Frederik. *Politics and policy implementation: project renewal in Israel*. New York: State University of New York Press, 1994. Suny Series in Israeli Studies.

LIMA, L. L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte e Porto Alegre. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. 1 ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 154-181.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2015.

_____. Inclusão, exclusão e (re)produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação das políticas públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 15-20, 2017.

LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 83, p. 21-41, 2017.

MARQUES, E. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Anablume, 2003.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. *Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MOLLER, Marie Ostergaard and HILL, Michael. *An Approach to Strategy for the Development of Comparative Cross-National Studies of Street Level Bureaucracy*. No Prelo.

MOLLER, Marie Ostergaard. She isn't someone I associate with pension: a vignette study of professional reasoning. *Professions & Professionalism*, v. 6, n. 1, p. 1-20, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.7577/pp.1353>>.

MOLLER, Marie Ostergaard; STONE, Deborah. Disciplining disability under danish active labour market policy. *Social Policy and Administration*, v. 47, n. 5, p. 586-604, 2013.

PETERS, G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 52, n. 3, p. 735- 769, 2009.

_____. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 7-14, 2017.

PIRES, R.; LOTTA, G. The (re)production of social inequalities in the encounters between public service workers and users. In: 2017 EGPA CONFERENCE. Milan, 2017.

POLLITT, Christopher. *New Perspectives on Public Services*. Place and technology. Oxford: Oxford University Press, 2013.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, J. What is quality of government: a theory of impartial political institutions. *Governance*, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework for policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul.; MAZMANIAN, D. The conditions of effective implementation. *Policy Analysis*, v. 5, 1979.

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.

SICILIANO, Michael D. Professional networks and street-level performance. *The American Review of Public Administration*, v. 47, n. 1, p. 79-101, 2017.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2017.

_____. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Eds.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 51-103.

TUMMERS, Lars. The relationship between coping and job performance. *Journal of Public Administration Research And Theory*, p. 150-162, 2017.