



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**O QUE INFLUENCIA A IMPLEMENTAÇÃO? UMA PROPOSTA DE  
FRAMEWORK PARA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS**

**ERGON CUGLER DE MORAES SILVA, HALINE APARECIDA DE OLIVEIRA FLORIANO, GABRIELA  
SPANGHERO LOTTA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## O que influencia a implementação?: Uma proposta de *Framework* para análise da implementação de políticas públicas e mudanças institucionais

### Resumo

A partir da indagação “Quais fatores influenciam a implementação de políticas públicas?”, propomos um modelo analítico baseado na intersecção entre três abordagens teórico-metodológicas: 1.) A proposta de Matland (1995) sobre “Conflitos e Ambiguidades” enquanto elementos incidentes na discricionariedade dos burocratas e, conseqüentemente, na implementação de políticas públicas; 2.) A Teoria de Mudança Institucional Gradual sistematizada por Mahoney & Thellen (2012), a qual aponta que as “Características do Contexto Político”, as “Características da Instituição” e o “Tipo Dominante de Agente de Mudança” influenciam no “Tipo de Mudança Institucional”; e 3.) A contribuição de Fernandez & Guimarães (2020), para as quais os estudos sobre Burocratas de Nível de Rua organizam-se em: “Burocrata como Variável Dependente”, “Variável Independente” ou o “Contexto como Variável Interveniente”. Com uma revisão de literatura em formato de *snowballing*, identificam-se potenciais caminhos teóricos-metodológicos que propiciem convergência entre as literaturas. Assim, a revisão aponta para a proposta de um *Framework*.

Palavras-chave: Administração Pública. Implementação. Burocrata. Instituições.

### 1. Introdução

Ao longo do século XX, diversos foram os fatores identificados na influência da implementação de políticas públicas. Ao olharmos para a literatura sobre o tema, destacam-se quatro gerações de estudos sobre a implementação. Inicialmente, os modelos teóricos se dedicavam a observar a implementação de políticas públicas em uma perspectiva *top-down* (de cima para baixo), passando em um segundo momento para uma abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) (O’Toole, 1986). Posteriormente, surgem os esforços em combinar esses dois modelos, visando alternativas que fugissem de tal polarização, adotando técnicas que as adaptem, como veremos adiante. Além dessas vertentes, tem-se uma quarta geração de estudos dedicada a compreender outros fatores em meio à complexificação da implementação. Como destacam Fernandez e Guimarães (2020), ampliaram-se as discussões sobre alternativas ao cenário de polarização entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, a qual refletia diferenças conceituais e ideológicas sobre o papel do Estado e a necessidade de controle da coisa pública.

Matland (1995), por exemplo, apresenta um modelo alternativo que visa introduzir os conflitos e ambiguidades como centrais na análise da implementação de políticas públicas, reconciliando os achados teóricos existentes até então. Nesta linha, a concepção da *Agency* dos indivíduos ganha destaque, na qual autores como Hallett e Ventresca (2006) inclusive cunham o conceito de “Instituições Habitadas”.

Não à toa, tal como destacado pelo próprio Matland (1995), a abordagem *top-down* observaria a implementação mais a partir de espaços de alto poder decisório, em autores como Van Meter & Van Horn (1975), Mazmanian & Sabatier (1981; 1983; 1989), sendo uma abordagem mais voltada para o “macrolevel” de análise, enquanto que a abordagem *Bottom-up* se lançaria a observar um modelo de entendimento mais realístico da implementação a qual pode ser realizada observando a política pública na perspectiva da população alvo e do serviço entregue, em uma visão que pode ser descrita em “microlevel”, na qual Matland destaca Berman (1978; 1980), Hjern & Porter (1981), Hjern (1982), Hjern & Hull (1982), Hull & Hjern (1987) e Lipsky (1978). Ainda assim, essa polarização se demonstrava limitada às demandas cada vez mais complexas de análise de políticas públicas, em específico da implementação destas.

É neste contexto que avançam os estudos sobre a implementação, quando então se passou a dedicar especial atenção à atividade governamental, aumentando a preocupação com a efetividade das políticas públicas (Barret, 2004). Além disso, o chamado terceiro movimento se preocupou em relacionar as duas teorias, sendo uma frente mais centrada em observar caminhos de integração e convergência entre as duas abordagens e outra frente preocupada em observar em quais situações seria mais adequado utilizar uma ou outra abordagem. Em geral, até o início da década de 1990, as análises se concentraram nesses dois modelos, até que foram propostos modelos alternativos buscando sintetizar elementos de ambas as abordagens e focando na dialética das relações entre ideias e ações das políticas públicas (Fernandez & Guimarães, 2020). Como apontam Lotta & Santiago (2017), é diante do desenvolvimento do campo de análise de implementação de políticas públicas que não apenas as instituições, mas também os atores adquirem centralidade, tendo nos burocratas os “atores-chave” para “compreender os rumos das decisões e suas consequências”.

Vale destacar que na quarta geração de estudos da implementação, Fernandez & Guimarães (2020) reforçam sobre a complexificação após reformas do Estado, citando Hill & Hupe (2003), Lotta (2019) e Saetren (2014). Surgem, portanto, aspectos relacionados à governança das instituições, aos instrumentos de ação pública, novos arranjos institucionais, processos de implementação multinível, sistemas de coordenação, além do crescimento das redes de capacidades estatais na implementação e, ainda, o “componente democrático e participativo das políticas e um movimento em direção a mais pesquisas desde uma perspectiva interpretativa (Deleon, 1999)”.

Por meio de uma análise que abarca elementos relacionados às Instituições, à *Agency* dos burocratas e aos conflitos e ambiguidades, este trabalho pretende responder à seguinte indagação: “Quais fatores influenciam a implementação de políticas públicas?”, utilizando-se do método de *snowballing* (bola de neve) (Pimentel, Freire, Murta, Braganholo, 2019) para a realização da revisão de literatura, a partir de três produções centrais, sendo elas: Matland (1995), Mahoney & Thellen (2012) e Fernandez & Guimarães (2020).

## 2. *Agency*, Conflitos e Ambiguidades

Hallett & Ventresca (2006, p. 213) apontam que autores da sociologia organizacional, em geral, tratam a discussão das instituições em uma lógica macrocultural, muitas vezes não levando em conta como tais instituições são habitadas por pessoas que não só desempenham seus papéis, mas acabam influenciando tais organizações:

“Instead of treating contemporary institutionalism and symbolic interaction as antagonistic, we treat them as complementary components of an “inhabited institutions approach” that focuses on local and extra-local embeddedness, local and extra-local meaning, and a skeptical, inquiring attitude”. (Hallett & Ventresca, 2006, p. 213).

Ou seja, duas visões são construídas a partir de tal discussão: **1.)** “as instituições fornecem as matérias-primas e diretrizes para as interações sociais ('construir interações')” e **2.)** “os significados das instituições são construídos e impulsionados pelas interações sociais”. Além disso, vale ressaltar que as instituições não são categorias inertes de movimento, pois são tanto habitadas por pessoas com interações sociais quanto por “interações sociais impregnam as instituições com força e significado local”.

Revisitando a produção de Gouldner e outros autores que circulam o novo institucionalismo, Hallett e Ventresca (2006, p. 214) situam as interações sociais e o papel da *Agency* em meio ao “habitar” das instituições. Ao observar a visão das instituições na análise organizacional contemporânea, os autores apontam que a pesquisa nessa “nova” tradição institucional “faz referências passageiras à microsociologia como parte do andaime sobre o qual se constrói a abordagem” (Hallett & Ventresca, 2006, pág. 214):

“Considerations of face characterize ceremonial management (Goffman, 1967). Confidence in structural elements is maintained through three practices – avoidance, discretion, and overlooking (Goffman, 1967, pp. 12–18). Avoidance and discretion are encouraged by decoupling autonomous subunits; overlooking anomalies is also quite common. Both internal participants and external constituents

cooperate in these practices. Assuring that individual participants maintain face sustains confidence in the organization, and ultimately reinforces confidence in myths that rationalize the organization's existence". (Meyer & Rowan, 1977, p. 358, apud Hallett & Ventresca, 2006, p. 214).

Aqui, uma lacuna é colocada no papel do indivíduo na relação institucionalista, ou “O que devemos fazer com as pessoas?” (Hallett & Ventresca, 2006, p. 215). Com ênfase na observação de Padrões da Burocracia Industrial, “(...) esta releitura fortalece os andaimes micro sociológicos sobre os quais o institucionalismo foi construído” e também porque “cria uma sensibilidade teórica mais unificada que nasce de observações empíricas locais e aponta o caminho para novas pesquisas” (Hallett & Ventresca, 2006, p. 217).

Os autores se concentram na observação de “padrões”, pois apontam que isso pode ser a possível substituição do “dualismo estrutura/agência” por uma dualidade que transcende a visão das pessoas como meros “portadores de relações sociais, correias de transmissão de forças externas inexoráveis”, mas “tratar a estrutura social como um complexo de práticas”. E nesse sentido, “padrões exibem o poder analítico da abordagem institucionalista” (Hallett & Ventresca, 2006, p. 221) e também “contém uma sabedoria que se desacoplou em relatos contemporâneos e mais estilizados das instituições” (Hallett & Ventresca, 2006, pág. 222).

E então, para debater o interacionismo simbólico, os autores propõem três premissas: **1.)** “Os seres humanos agem em relação às coisas a partir dos significados que as coisas têm para eles”; **2.)** “O significado de tais coisas é derivado ou surge da interação social que se tem com seus semelhantes”; **3.)** “Esses significados são manipulados e modificados por meio de um processo interpretativo usado pela pessoa ao lidar com as coisas que encontra”. A partir dessa perspectiva, a questão é “como a burocracia é interpretada e como os diferentes significados da burocracia são derivados das interações trabalhador-trabalhador e trabalhador-gestão?” (Hallett & Ventresca, 2006, p. 223) e depois “O que significa burocracia?” (Hallett & Ventresca, 2006, p. 226). E assim os autores sistematizam que:

“Rereading *Patterns* through the lens of symbolic interaction does not diminish Gouldner's goal of identifying types of bureaucracy. Rather, this reading recognizes that these types are produced *in interactions* through which different responses to and meanings of bureaucracy are negotiated. Moreover, these negotiations take place in a context of constraint. Just as rules imposed by the management constrain the workers, the managers are constrained by the prior social order (indulgency pattern). The meaning of bureaucracy is negotiated around these constraints, and through interaction bureaucracy is “inhabited” and takes on three different meanings”. (Hallett & Ventresca, 2006, p. 226).

Dessa forma, os autores apontam três indícios de uma abordagem de “instituições habitadas”, sendo: **1.)** a incorporação de instituições e interação na análise; **2.)** a consideração dos significados locais e imediatos, amplos e públicos; e **3.)** uma atitude cética e inquisitiva, ou seja, “em vez de aceitar a imagem ideal típica da burocracia no rosto, a Patterns usa uma riqueza de dados de entrevistas, observações e documentos para interrogar a conceituação de Weber” (Hallett & Ventresca, 2006, p. 228). Hallett & Ventresca (2006, p. 232) concluem refletindo que ao utilizar o conceito de instituições habitadas “podemos entender melhor como o significado da burocracia é negociado por meio de interações entre os trabalhadores e a nova gestão, gerando não uma forma organizacional monolítica”.

Nestes moldes, o clássico de Matland (1995) se reforça como central para a análise da burocracia, tendo o burocrata como ator mobilizador da implementação. Para Matland (1995), o "conflito desempenha um papel central na distinção entre os modelos de tomada de decisão", nas quais o grau de congruência é apresentado por um lado em modelos de bases "Racionais" no qual assume-se que os objetivos são acordados e, portanto, pode-se maximizar as funções de bem-estar individual ou social, sujeito a um conjunto de restrições situacionais. Assim, o problema é definir e encontrar um melhor caminho para atingir tal objetivo acordado. Por outro lado, modelos político-burocráticos posicionam que uma função de utilidade não pode ser escrita, porque não há um conjunto de metas acordado. Isto é, existem conflitos em disputa de determinada política pública e de seu rumo, a qual por sua vez é condicionada à existência de interdependência entre seus atores.

Já a ambiguidade pode ser observada em duas formas: ambiguidade de objetivos e ambiguidade de significados. Em modelos tradicionais, aponta Matland (1995), as ambiguidades são vistas como disfunções da implementação, devendo ser corrigidas e tratadas como falhas. Assim, Matland (1995) indica que o grau de ambiguidade inerente à uma política afeta diretamente o processo de implementação em caminhos significantes, tal como o entendimento uniforme ou não ao longo dos diversos ambientes de implementação, a probabilidade de o contexto local tocar um papel importante e o grau de relevância dos atores ao longo das etapas de implementação, como temos a seguir no Quadro 01:

### Quadro 01: Matriz Conflito-Ambiguidade: Processo de Implementação de Política Pública

	Baixo Conflito	Alto Conflito
Baixa Ambiguidade	Implementação Administrativa Recursos	Implementação Política Poder
Alta Ambiguidade	Implementação Experimental Condições Contextuais	Implementação Simbólica Força de Coalizão

Fonte: Matland (1995).

### 3. Mudança Institucional Gradual:

James Mahoney e Kathleen Thelen (2012, p. 1) mostram que, uma vez criadas, as instituições mudam em diferentes formatos e caminhos, ora sendo modificações mais abruptas, ora mais lentas. Mesmo assim, as alterações acabam por estar relacionadas aos padrões de comportamento humano. A título de exemplo, a Câmara dos Lordes, mesmo em meio às transformações estruturais da sociedade britânica, permaneceu existindo, passando por mudanças e reformas ao longo das décadas (p. 2).

“In the literature on institutional change, most scholars point to exogenous shocks that bring about radical institutional reconfigurations, overlooking shifts based on endogenous developments that often unfold incrementally. Indeed, these sorts of gradual or piecemeal changes often only ‘show up’ or ‘register’ as change if we consider a somewhat longer time frame than is characteristic in much of the literature”. (Mahoney & Thelen, 2012).

Todavia, novos insights surgiram e, com eles, emergiu a preocupação de que uma classificação apenas casual de proposições que localiza fontes de mudança institucional não pode ser simplificada para questões de exogeneidade ou ambientais, mas que é importante procurar responder exatamente: **1.** “Que propriedades das instituições permitem mudanças?”; **2.** “Como e por que as propriedades de permissão de mudança das instituições permitem (ou impulsionam) os atores a realizar comportamentos que promovem as mudanças (e quais são esses comportamentos)?”; **3.** “Como devemos conceituar esses atores?”; **4.** “Que tipos de estratégias florescem em que tipos de ambientes institucionais?”; e **5.** “Que características das próprias instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a determinados tipos de estratégias de mudança?”.

Propondo um novo modelo de mudança institucional, os autores procuram ver as variações nas propriedades institucionais como encorajadoras de diferentes tipos de

estratégias de mudança, “que por sua vez estão associadas a agentes de mudança distintos que trabalham para promover tipos específicos de mudança incremental” (Mahoney & Thelen, 2012, p. 4). Ao olhar para as respostas do institucionalismo às propriedades que permitem a mudança nas instituições, três variações são encontradas.

Inicialmente, há uma ênfase na falta de discussão das influências endógenas e exógenas sobre as fontes de mudança, que são cruciais para procurar responder aos pontos de partida, onde “instituições ao longo do tempo, bem como relatos convincentes de casos em que choques ou mudanças exógenas provocam mudança institucional” e “o que eles não fornecem é um modelo geral de mudança, particularmente um que possa compreender fontes de mudança tanto exógenas quanto endógenas” (Mahoney & Thelen, 2012, p. 7).

Inclusive, temos uma “estabilidade institucional como um problema político e um resultado político dinâmico” (Mahoney & Thelen, 2012, p. 7), que nos apresenta uma visão de que a estabilidade institucional não está apenas na “acumulação”, mas também na constante “mobilização de recursos”, uma importante fonte de mudança e que também diz respeito às capacidades dessas instituições. Aqui, a variável compliance entra como elemento central na análise das mudanças institucionais, uma vez que as expectativas endógenas ou exógenas são superadas, com efeito de retroalimentação na cena, a diferença entre as perspectivas de poder e distribuição apontam caminhos para entender a dinâmica de mudanças institucionais:

“If, instead, we break with a view of institutions as self-reinforcing (through whatever mechanism) and put distributional issues front and center, compliance emerges as a variable, and a variable that is crucially important to the analysis of both stability and change. The need to enforce institutions carries its own dynamic of potential change, emanating not just from the politically contested nature of institutional rules but also, importantly, from a degree of openness in the interpretation and implementation of these rules”. (Mahoney & Thelen, 2012, p. 10).

Mais adiante, os autores sistematizam os padrões de mudança institucional, apontando que as características do contexto político e as características da instituição afetam tanto o tipo de mudança institucional quanto o tipo de agente dominante na mudança, que também retorna à mudança institucional. Ou seja, o modelo de mudança institucional pode ser organizado em quatro tipos: **1. “Deslocamento:** a eliminação das regras existentes e a introdução de novas”; **2. “Estratificação:** introdução de novas regras sobre ou paralelamente às já existentes”; **3. “Drift:** o impacto alterado das regras existentes devido a mudanças no ambiente”; e **4. “Conversão:** a alteração da promulgação das regras existentes devido à sua redistribuição estratégica” (Mahoney & Thelen, 2012, p. 19). Mas os autores não param nessa classificação.

Neste contexto dos quatro tipos de modelos, eles ainda podem ser alocados em dimensões que observam o contexto político e o contexto das instituições, onde Deslocamento e Camada têm “baixo nível de discricionariiedade na interpretação/execução” e Drift e Conversão têm um “alto nível de discricião na interpretação/execução”. Dessa forma, Layering e Drift têm “possibilidades de veto fortes” e Deslocamento e Conversão têm “possibilidades de veto fracas” (Mahoney & Thelen, 2012, p. 20), como vemos no Quadro 02 a seguir:

**Quadro 02: Fontes Contextuais e Institucionais de Mudança Institucional**

	<b>Características da Instituição: Baixo Nível de Discricionariiedade na Interpretação / Execução</b>	<b>Características da Instituição: Alto Nível de Discricionariiedade na Interpretação / Execução</b>
<b>Contexto Político: Alta Possibilidade de Veto</b>	Layering	Drift
<b>Contexto Político: Baixa Possibilidade de Veto</b>	Displacement	Conversion

Fonte: Mahoney & Thelen (2012).

Algumas questões se destacam a partir dessa reflexão: Como estariam tais aspectos influenciadores de uma mudança institucional gradual também relacionados à implementação das políticas públicas? Como é possível visualizar tais variáveis em meio à implementação? Quem afeta o quê?

#### **4. O Burocrata e o Contexto como Variáveis**

Durante a fase da implementação, dificuldades práticas para a resolução de problemas político-sociais são realçadas, trazendo também lacunas originadas em processos anteriores à implementação, como na formulação e na tomada de decisão. Diante disso, Michelle Fernandez e Natália Guimarães (2020, p. 284) apontam que na implementação é possível se deparar com problemas que vão além da alçada técnica ou administrativa, visto que aspectos como o comportamento dos burocratas que atendem determinadas políticas públicas podem afetar a sua implantação. Dessa maneira, as autoras organizam o estudo com foco em averiguar as estratégias de análise do papel dos burocratas de nível de rua na implementação das políticas públicas, apresentando como possibilidade dois caminhos metodológicos de incorporação dessa investigação. A primeira alternativa insere o burocrata como uma variável dependente, que sofre influências, enquanto o segundo caminho insere-o como uma variável

independente, com ele incidindo na política pública; e é sobre ambas que abordaremos a seguir.

De imediato, é preciso resgatar que a implementação de uma política pública envolve a atuação de atores - e as interações realizadas por estes, como é o caso dos burocratas de nível de rua, os quais se relacionam tanto com os legisladores como com os cidadãos e beneficiários das políticas, sendo a ponte entre ambos. Fernandez e Guimarães (2020, p. 209) contextualizam que são considerados atores todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Eles influenciam o processo político e possuem comportamento e interesses que variam conforme os papéis que interpretam no cenário político. Os burocratas exercem, portanto, um papel estratégico na lógica da implementação da política pública.

Na abordagem da burocracia de nível de rua como variável dependente, Fernandez e Guimarães (2020, p. 307) dissertam que há a influência especialmente de três conjuntos de fatores incidindo na atuação dos burocratas de nível de rua: fatores políticos, fatores organizacionais e fatores profissionais. Isto é:

“Quando as diretrizes de gestão estiverem em consonância com os valores coletivos da instituição, elas venham a ser implementadas. Por outro lado, se essas diretrizes estiverem descoladas da realidade da instituição, a expectativa é que os trabalhadores de nível de rua busquem soluções alternativas que sejam mais compatíveis com os seus próprios valores já que as decisões no nível de rua são orientadas menos por regras e treinamentos e mais por crenças e normas”. (Maynard-Moody; Musheno, 2003 apud Fernandez & Guimarães, 2019, p. 307).

Sendo assim, a atuação dos burocratas de nível de rua é impactada por distintas forças que atuam no sistema de implementação da política. Por outro lado, pela ótica da burocracia como variável independente, tem-se que ela é um fator influenciador de outros processos. Ou seja, investiga-se como o comportamento e a atuação dos burocratas impactam ou incidem nos resultados da política nas quais estão atrelados. Fernandez e Guimarães (2020, p. 308) salientam, ainda, que essa análise gera três resultados centrais:

“Como afirmam Meyers e Vorsanger (2010), o grau de controle e limitação das ações discricionárias dos trabalhadores de linha de frente deve ser analisado quando houver expectativas de que isto repercuta nos resultados políticos esperados. Esses resultados esperados podem ser entendidos como variáveis dependentes que sofrem consequências da variável independente ‘atuação da burocracia de nível de rua’. Entre esses resultados, destacamos três levantados pela literatura: a governança democrática, o tratamento dado à cidadania e o sucesso da política pública”. (Meyers & Vorsanger, 2010 apud Fernandez & Guimarães, 2020, p. 308).

Fernandez e Guimarães (2020, p. 309) também recorrem a Meyers e Vorsanger (2010) com o intuito de apontar que a discricionariedade do burocrata de nível de rua pode induzir o incremento da governança democrática, inclusive resgatando a cidadania por vezes afastada do cotidiano e das ações dos políticos. Torna-se, assim, um trabalho de conversão por parte do burocrata de nível de rua, que incide nas políticas públicas a partir das demandas dos cidadãos. Cria-se a oportunidade de que os indivíduos afetados pela política influenciem, de certa forma, na sua execução (Ferman, 1990, apud Fernandez & Guimarães, 2020, p. 309). Por outro lado, vale ressaltar que a incidência na política pública altera, de certo modo, a forma como o beneficiário é tratado.

Além de olhar para o burocrata, o trabalho desenvolvido por Fernandez e Guimarães (2020) cria um alerta sobre a influência que o contexto pode causar na implementação da política pública, ou seja, é necessário considerar o cenário onde a política é implantada, ainda que ele por si só possa ser carregado de incertezas. Ignorar a leitura do contexto pode enviesar as análises e conclusões feitas sobre a atuação do burocrata na implementação da política pública. Neste sentido, as autoras realçam que “a análise de implementação das políticas públicas deve levar em consideração uma possível variável interveniente que incide na leitura e interpretação do labor destes burocratas: o contexto” (Fernandez & Guimarães, 2020, p. 312). Por conseguinte, a análise do burocrata e do contexto como variáveis, desenvolvida por Fernandez e Guimarães (2020), é sintetizada no Quadro 03 a seguir:

**Quadro 03: O Burocrata e o Contexto como Variáveis**

	<b>Influências</b>
<b>Burocrata de Nível de Rua como Variável Dependente</b>	Fatores políticos, organizacionais e profissionais podem incidir na atuação do burocrata.
<b>Burocrata de Nível de Rua como Variável Independente</b>	A atuação do burocrata pode incidir em aspectos como governança democrática, tratamento à cidadania e no sucesso da política pública.
<b>Contexto como Variável Interveniente</b>	O contexto em que acontece a implementação da política pública influencia a atuação dos burocratas de nível de rua, seja ele considerado uma variável dependente ou independente.

Fonte: Fernandez & Guimarães (2020) adaptado.

## **5. Caminhos para a Análise da Implementação de Políticas Públicas**

Para Souza (2006), o ciclo de implementação de políticas públicas se trata de um instrumento analítico útil para pensar os processos decisórios concernentes às políticas

públicas. Nesse processo, é possível identificar como atores, fatores internos e externos à política condicionam ou alteram o resultado da política pública. Arelada a essa reflexão, Lotta e Santiago (2017) contribuem com uma perspectiva sobre o burocrata nesse percurso:

“Diante do desenvolvimento do campo de análise de implementação de políticas públicas, instituições e atores adquirem centralidade e os burocratas se tornaram atores-chave para compreender os rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das políticas”. (Lotta & Santiago, 2017).

Todavia, ainda que especialmente nos estudos mais recentes o burocrata surja como uma variável importante para a análise da implementação de políticas públicas, em suas investigações, Fernandez e Guimarães (2020, p. 315) salientam sobre as contradições ou pontos ainda abertos nas pesquisas envolvendo burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas, gerando, inclusive, contradições. Neste sentido, a realização desta revisão da literatura buscou sistematizar os conceitos centrais trabalhados até então nas obras sobre o tema e, a partir disso, sugere-se uma nova possibilidade de organizar os achados, considerando especialmente os seguintes três pontos e seus respectivos itens:

- 1) Os Conflitos e Ambiguidades incidem sobre a implementação (Matland, 1995):
  - a. Baixo Conflito e Baixa Ambiguidade levam à Implementação Administrativa;
  - b. Alto Conflito e Baixa Ambiguidade levam à Implementação Política;
  - c. Baixo Conflito e Alta Ambiguidade levam à Implementação Experimental;
  - d. Alto Conflito e Alta Ambiguidade levam à Implementação Simbólica.
- 2) As Características da Instituição e Contexto Político incidem sobre a implementação (Mahoney & Thelen, 2012):
  - a. Baixa Discricionariedade e Alta margem de Veto levam ao Layering;
  - b. Baixa Discricionariedade e Baixa margem de Veto levam ao Displacement;
  - c. Alta Discricionariedade e Alta margem de Veto levam ao Drift;
  - d. Alta Discricionariedade e Baixa margem de Veto levam ao Conversion.
- 3) O Burocrata e o Contexto são Variáveis centrais na Análise de Implementação (Fernandez & Guimarães, 2020):
  - a. O Burocrata de Nível de Rua pode ser visto como uma Variável Dependente, sobre o qual incidem os seguintes fatores:
    - i. Fatores Políticos;
    - ii. Fatores Organizacionais;
    - iii. Fatores Profissionais.
  - b. O Burocrata de Nível de Rua pode ser visto como uma Variável Independente, a partir do qual este incide sobre os seguintes elementos:

- i. Governança Democrática;
  - ii. Tratamento à Cidadania;
  - iii. Sucesso da Política Pública.
- c. Além disso, o Contexto pode ser visto como Variável Interveniente, uma vez que este influencia a atuação dos Burocratas de Nível de Rua de acordo com a realidade em que se está inserido.

Neste sentido, é plausível relacionar as produções de Matland (1995) e Mahoney & Thelen (2012), identificando as variáveis endógenas e exógenas pertinentes ao processo de implementação das políticas públicas e, conseqüentemente, à mudança institucional gradual, como vemos no quadro a seguir:

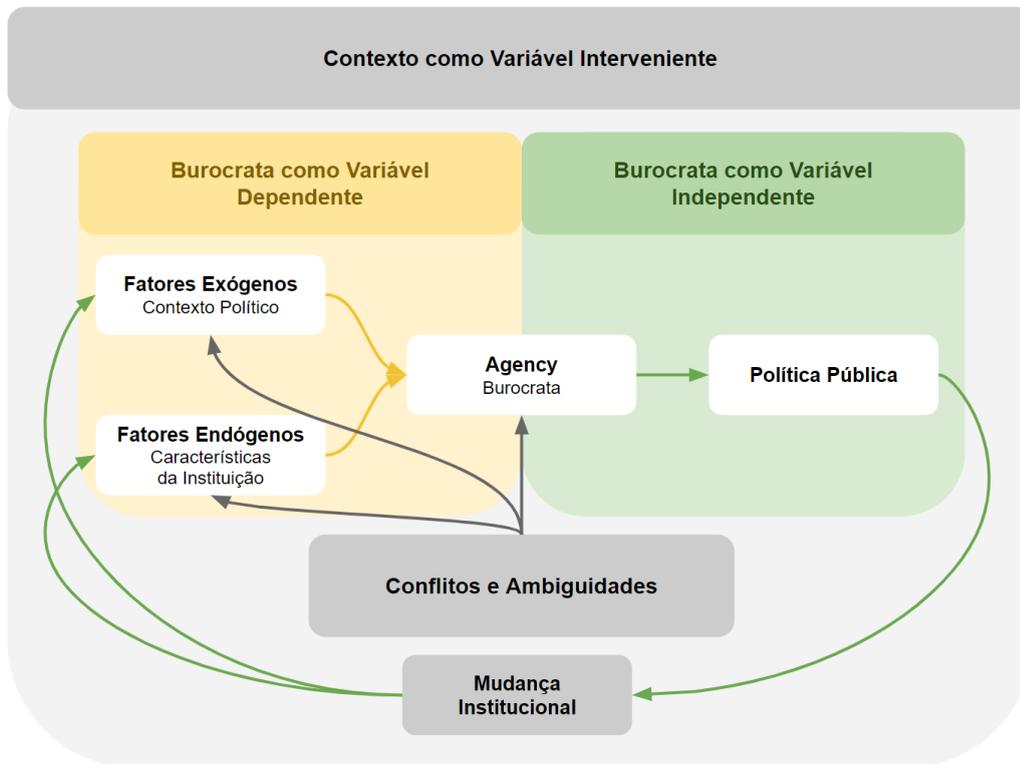
**Quadro 04: Relação entre Produções de Matland (1995) e Mahoney & Thelen (2012):**

	Baixo Conflito + Contexto Político: Baixa Possibilidade de Veto	Alto Conflito + Contexto Político: Alta Possibilidade de Veto
Baixa Ambigüidade + Características da Instituição: Baixo Nível de Discrecionariiedade na Interpretação / Execução	Implementação Administrativa Recursos + Displacement	Implementação Política Poder + Layering
Alta Ambigüidade + Características da Instituição: Alto Nível de Discrecionariiedade na Interpretação / Execução	Implementação Experimental Condições Contextuais + Conversion	Implementação Simbólica Força de Coalizão + Drift

Fonte: Autoria própria (2022) adaptado de Matland (1995) e Mahoney & Thelen (2012).

Além disso, em busca de sistematizar os achados teóricos-metodológicos indicados pelos autores, propõe-se o seguinte *Framework* para a análise da implementação de políticas públicas e das mudanças institucionais, ilustrado na Figura 01 a seguir:

Figura 01: Framework para análise da implementação de políticas públicas e mudanças institucionais:



Fonte: A autoria própria.

Este *Framework* busca sistematizar Matland (1995), Mahoney & Thelen (2012) e Fernandez e Guimarães (2020). Nele, observa-se o burocrata enquanto Variável Dependente (Fernandez & Guimarães, 2020), influenciado pelos Fatores Endógenos - Características da Instituição (Mahoney & Thelen, 2012) e Fatores Organizacionais (Fernandez & Guimarães, 2020) - e Exógenos - Contexto Político (Mahoney & Thelen, 2012) e Fatores Políticos (Fernandez & Guimarães, 2020) - , além de notar o próprio burocrata e sua *Agency* (Matland, 1995) como Variável Independente (Fernandez & Guimarães, 2020) ao influenciar determinada política pública - e consequentemente a Governança Democrática, o Tratamento à Cidadania e o Sucesso da Política Pública (Fernandez & Guimarães, 2020). Todo este fluxo, por sua vez, influencia a Mudança Institucional Gradual (Mahoney & Thelen, 2012), a qual retroalimenta os Fatores Endógenos e Exógenos. Além disso, há o Contexto como variável Interviente (Fernandez & Guimarães, 2020), sob o qual existem Conflitos e Ambiguidades (Matland, 1995) em disputa, que influenciam não apenas a *Agency*, mas também os Fatores Endógenos e Exógenos imersos em tal contexto.

## 6. Considerações Finais

Este trabalho se propôs a responder à seguinte questão: “Quais fatores influenciam a implementação de políticas públicas?”, utilizando-se do método de *snowballing* (bola de neve) (Pimentel, Freire, Murta, Braganholo, 2019) por meio de uma revisão de literatura, a partir de três produções centrais, sendo: Matland (1995), Mahoney & Thellen (2012) e Fernandez & Guimarães (2020). Como resultado, foi observado que as convergências entre as produções apontam para um conjunto de variáveis dependentes, independentes e intervenientes que circulam a implementação de políticas públicas e seus atores envolvidos.

Para tanto, além de sistematizar os achados, foi proposto um *Framework* de análise. Sua concepção parte de uma análise de que as “características do contexto político” (Mahoney & Thellen, 2012) podem ser vistas como fatores Exógenos que influenciam determinado burocrata, “características da instituição” (ibidem) podem ser vistas como fatores Endógenos que influenciam tal burocrata e “tipos dominantes de agentes de mudança” (ibidem) podem ser substituídos pela *Agency* de tal burocrata. Neste contexto, conflitos e ambiguidades (Matland, 1995) são *inputs* para as variáveis postas. Além disso, Fernandez e Guimarães (2020) apontam que é possível tanto estudar o burocrata de nível de rua como variável dependente, quanto independente. Além disso, tais conflitos e ambiguidades, além de incidirem sobre elementos Endógenos, Exógenos e *Agency*, também retroalimentam a mudança institucional gradual e a implementação das políticas públicas ciclicamente.

Com este trabalho, espera-se contribuir com os caminhos teóricos-metodológicos de análise da implementação de políticas públicas e de mudanças institucionais. Aponta-se ainda para a necessidade de se aproximar a literatura de Ação Pública, onde o elemento sociológico da ‘Instrumentação da Ação Pública’ posiciona Instituições enquanto Instrumentos que influenciam o comportamento, mas que não nascem na natureza, mas são criados por alguém. Desta forma, a influência que eles vão causar, antes foram concebidas por atores. Há uma dinâmica cíclica que influencia as Instituições e influencia atores. Ainda assim, ainda que as Instituições sejam habitadas, estas vão criando Path Dependence (Pierson, 2000) conforme são institucionalizadas. Além disso, a Ação Pública, por extensão à uma compreensão do Estado enquanto único ator envolvido no processo de implementação das políticas públicas, se mostra necessário para avançar para uma abordagem mais holística e pertinente aos fluxos observados para análise.

## 7. Referências:

- BARRETT, Susan M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, 2004.
- DELEON, Peter. The missing link revisited: contemporary implementation research. **Policy Studies Review**, v. 16, n. 3/4, 1999.
- FERMAN, Barbara. When failure is success: implementation and madisonian government. In: PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J. (ed). **Implementation and the policy process: opening up the black box**. Westport: Greenwood Press, 1990.
- FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online]. 2020, n. 32, pp. 283-322. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220203208>. Epub 21 Jul 2020. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/0103-335220203208>. Acesso em: 17 jun. 2022.
- HALLETT, T.; VENTRESCA, M.J. Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **Theory & Society**, 35, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11186-006-9003-z>. Acesso em: 21 jun. 2022.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, 2003.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, v. 1, n. 83, 2017.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **A Theory of Gradual Institutional Change**. Explaining Institutional Change, 1-37. 10.1017/CBO9780511806414.003, 2010.
- MATLAND, Richard. **Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation**. Journal of Public Administration Research and Theory, 5(2): 145-174. Journal of Public Administration Research and Theory. 5. 145-174. 10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242, 1995.
- MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Playing the rules: discretion in social and policy context**. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. Understanding street-level bureaucracy. Chicago: Policy Press, 2015.
- MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (org.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo/Brasília: Unesp/Enap, 2010.
- PIERSON, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- PIMENTEL, J. F.; FREIRE, J.; MURTA, L., Braganholo, V., **A Survey on Collecting, Managing, and Analyzing Provenance from Scripts**, ACM Surveys, 2019. Disponível em: <http://www.ic.uff.br/~leomurta/papers/pimentel2019.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.
- O'TOOLE, Laurence, Jr. Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field. **Journal of Public Policy**, 1986. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00006486>. Acesso em: 21 jun. 2022.
- SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, 2014.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, v. 8, n. 16, 2006.