ARTIGOS

Submetido 31-01-2025. Aprovado 29-10-2025
Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editora Associada: Andrea Leite Rodrigues
Avaliadores/as: Os/As avaliadores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares.
Versão original | DOI: https://doi.org/10.12660/cgpc.v31.n2.92870

ESTRUTURAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: UMA PROPOSTA DE FRAMEWORK

Structuration and discretion in policy implementation: A framework proposal

Estructuración y discrecionalidad en la implementación de políticas: Una propuesta de framework

Jessica Rani Ferreira de Sousa*[1] | jessica.rani@ifrn.edu.br | ORCID: 0000-0001-8672-9246
Diogo Henrique Helal[2,3] | diogo.hhelal@ufpe.br | ORCID: 0000-0002-1784-0941

*Autora correspondente
[1]Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Coordenação de Extensão, Pesquisa e Inovação, Parelhas, RN, Brasil
[2]Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-graduação em Administração, Recife, PE, Brasil
[3]Fundação Joaquim Nabuco, Recife, PE, Brasil

RESUMO

O presente ensaio teórico teve como objetivo aprofundar o debate sobre a discricionariedade na implementação de políticas públicas, por meio da proposição de um *framework* analítico que considera tanto propriedades estruturantes quanto elementos condicionantes da ação discricionária dos chamados burocratas de nível de rua. Com base em uma abordagem estruturacionista, buscamos oferecer uma perspectiva integrada que vá além da dicotomia tradicional entre abordagens *top-down* e *bottom-up*, relativas ao processo de implementação. Com base na discussão e no conjunto de proposições apresentadas, é possível afirmar que propriedades estruturantes – regras, recursos, rotinas e cultura – não apenas moldam a ação discricionária, mas também são continuamente remodeladas pela discricionariedade condicionada às práticas dos agentes no campo. Essa relação recursiva, alinhada à dupla hermenêutica da teoria da estruturação (Giddens, 2009), evidencia a complexidade do ambiente de implementação e a necessidade de uma abordagem analítica que capture essa dinamicidade.
Palavras-chave: implementação, políticas públicas, discricionariedade, teoria da estruturação, *framework*.

ABSTRACT

This theoretical essay aimed to deepen the debate about discretion in the implementation of public policies by proposing an analytical framework that considers both structuring properties and conditioning elements of the discretionary action of so-called street-level bureaucrats. Based on a structurationist approach, this essay offers an integrated perspective that goes beyond the traditional dichotomy between top-down and bottom-up approaches regarding the implementation process. The discussion and the set of propositions presented suggest that structuring properties – rules, resources, routines, and culture – not only shape discretionary action, but are also continually reshaped by discretion conditioned by the practices of agents in the field. This recursive relationship, aligned with the double hermeneutics of structuration theory (Giddens, 2009), highlights the complexity of the implementation environment and the need for an analytical approach that captures this dynamism.
Keywords: implementation, public policies, discretion, structuration theory, framework.

RESUMEN
Este ensayo teórico tuvo como objetivo profundizar el debate sobre la discrecionalidad en la implementación de políticas públicas, a través de la propuesta de un marco analítico que considere tanto propiedades estructurantes como elementos condicionantes de la acción discrecional de los llamados burócratas de calle. Basándonos en un enfoque estructuracionista, buscamos ofrecer una perspectiva integradora que vaya más allá de la dicotomía tradicional entre enfoques top-down y bottom-up, relacionadas con el proceso de implementación. A partir de la discusión y del conjunto de proposiciones presentadas, es posible afirmar que las propiedades estructurantes – normas, recursos, rutinas y cultura– no solo modelan la acción discrecional, sino que también son remodeladas continuamente por la discrecionalidad condicionada a las prácticas de los agentes en campo. Esta relación recursiva, alineada con la doble hermenéutica de la teoría de la estructuración (Giddens, 2009), resalta la complejidad del entorno de implementación y la necesidad de un enfoque analítico que capture este dinamismo.
Palabras clave: implementación, políticas públicas, discrecionalidad, teoría de la estructuración, framework.

INTRODUÇÃO

Na literatura, boa parcela dos estudos que priorizaram capturar as principais lacunas existentes entre o processo de construção de agenda e o efetivo sucesso de programas destinados à solução de problemas públicos culminou por considerar a etapa de implementação uma espécie de "elo perdido" (Hargrove, 1975) do ciclo de políticas públicas. Coube a Lasswell (1956) sugerir a "implementação" enquanto um dos estágios necessários desse ciclo, modelado e compreendido pelo autor como um processo político.

Em trabalho seminal sobre implementação de políticas públicas, Pressman e Wildavsky (1973) a definem como um "processo de interação entre uma gama de objetivos e as ações definidas para atingi-los" (p. 15). Assim, em termos práticos, a implementação compreenderia o espaço temporal no qual são observáveis os resultados concretos esperados de uma determinada política (Secchi, 2010).

No entanto, é preciso considerar que os formuladores – ou "*policymakers*" – nem sempre são capazes de antecipar as contingências que podem afetar o ambiente em que as políticas são implementadas, e que os programas e planos delineiam cursos de ação e de decisão limitados, abrindo espaço para um comportamento discricionário por parte dos seus implementadores diretos (Lotta, 2010; Lotta & Santiago, 2017; Silva & Melo, 2000), ou seja, pelo corpo de profissionais responsáveis pela aplicação de políticas e prestação de serviços públicos diretamente junto aos usuários beneficiados (Lipsky, 1980).

É nesse sentido, inclusive, que Lipsky (1980) analisa a agência da chamada "burocracia de nível de rua" – termo também utilizado para caracterizar as organizações que empregam um número significativo desses profissionais, como universidades, hospitais, entidades de assistência social, estações de polícia etc. – tal qual uma "arena" do poder discricionário que determina os resultados das políticas públicas.

No âmbito jurídico-administrativo, a discricionariedade pode ser definida como o conjunto de procedimentos de tomada de decisão e o escopo para o jogo de julgamento individual, proporcionado

dentro de uma certa estrutura de regras (Hawkins, 1992). Para Hupe (2013), a discricionariedade corresponderia à liberdade restrita aos constrangimentos legais, da qual o agente da política desfruta para entregá-la aos beneficiários. Frequentemente as regras as quais esses profissionais dispõem não estão claras ou não são suficientes para lidar com situações específicas. No âmbito de sua discricionariedade é que esses profissionais são capazes de desenvolver mecanismos de enfrentamento (Tummers & Bekkers, 2014).

Em se tratando de pesquisa em políticas públicas, a lógica multinível da governança sugere um quadro abrangente para descrever o contexto no qual a implementação ocorre. No entanto, pesquisas empíricas tendem a destacar as dinâmicas macroestruturais ou as ações microcomportamentais dos indivíduos dentro do sistema (Barzelay & Gallego, 2006; Moynihan, 2018; Robichau & Lynn, 2009). Na literatura sobre implementação, essa dicotomia tende a ser refletida na tensão entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* (Goggin et al., 1990).

Assim, é coerente assumir a existência de duas perspectivas relacionadas no processo de implementação. De uma perspectiva "micro", a discricionariedade, dimensão volitiva da agência da burocracia de nível de rua, e como esta se manifesta mediante aspectos condicionantes como as trajetórias de cada profissional, o valor atribuído aos assistidos, conhecimentos sobre brechas nas regras, entre outros aspectos.

De uma perspectiva mais abrangente, também é preciso considerar aspectos institucionais do sistema de gestão da política, o qual, por meio de um emaranhado de normas legais, cadeia de comando, sistema de prestação de contas, objetivos, metas e demais obrigações, vem à esteira do exercício da função pública de implementar (Boldrin & Ferreira, 2024). Nesse contexto, encontram-se propriedades estruturantes do sistema, referentes ao ambiente regulatório, às normas e regimentos que pautam determinado programa ou política, às práticas institucionalizadas sob a forma de esquemas culturais subjacentes ao trabalho dos implementadores, às capacidades e aos recursos de implementação em si.

Conforme Sandfort e Moulton (2020), essas propriedades estruturantes, como regras, recursos, rotinas e cultura, influenciam o processo de implementação e são fundamentalmente moldadas pela agência dos implementadores. É importante destacar que propriedades estruturantes não existem fora do escopo da conduta dos atores; pelo contrário, constituem-se de sua produção e reprodução (Giddens, 2009).

No presente ensaio, propomos que essas propriedades fazem alusão direta ou indireta à questão da discricionariedade de agentes implementadores de nível de rua, na medida em que esses agentes, socialmente habilidosos em suas práticas, inferem o que é apropriado e legítimo em seu contexto particular, e as reproduzem. Diferentemente de pesquisas que buscam analisar o papel central atribuído à discricionariedade na implementação de políticas públicas sob uma perspectiva *bottom-up* (Boldrin & Ferreira, 2024), ou que evidenciam diferentes dimensões da tensão entre regras e discricionariedade no âmbito do trabalho desempenhado pela burocracia de nível de rua na administração pública (Bonelli et al., 2019), propomos, com base na literatura pertinente, um *framework* de análise voltado para melhor compreender, pelas lentes estruturacionistas, a relação entre as propriedades estruturantes anteriormente

referidas e elementos condicionantes da discricionariedade no processo de implementação no nível de rua. Para além disso, apresentamos algumas proposições decorrentes do *framework*.

Ao adotar a lente estruturacionista para analisar a implementação de política pública no nível de rua, compreendemos a existência de uma relação de recursividade, inerente ao processo de estruturação, que ocorre na intersecção entre os níveis macropolítico e microcomportamental, ou seja, em um nível intermediário, por meio do modo como implementadores – burocracia de nível de rua – trabalham com essas propriedades estruturantes. Admite-se que tais propriedades possuem caráter tanto condicionante quanto capacitador à ação de atores implementadores (Domingues, 2001; Giddens, 2009).

Importa destacar que a perspectiva adotada no artigo é ontologicamente interpretativista, assumindo a dupla hermenêutica proposta por Giddens (2009), na qual as ações sociais são compreendidas em contextos específicos e interpretadas pelos próprios agentes.

Acreditamos que a reformulação do "quebra-cabeça" da implementação pelas lentas da "estruturação" oferece não apenas *insights* teóricos mais ricos, mas também um gancho pragmático para descrever como os agentes afetam a implementação (Sandfort & Moulton, 2020). A observância dos elementos do modelo já proposto por Sandfort e Moulton (2020) e uma revisão bibliográfica de trabalhos sobre discricionariedade e suas implicações ao processo de implementação no nível de rua foi o que nos provocou, seguindo uma lógica incremental (Sandberg & Alvesson, 2010), a compor um *framework* com proposições de suporte analítico.

Assim, este ensaio avança ao superar abordagens dicotômicas tradicionais (*top-down* e *bottom-up*), oferecendo uma perspectiva intermediária com base estruturacionista e ampliando a compreensão sobre como estruturas e ações interagem dinamicamente na implementação de políticas públicas.

Para tanto, após esta introdução, o texto segue estruturado de modo a discorrer sobre a noção de discricionariedade e elementos condicionantes a ela no processo de implementação no nível de rua. Posteriormente, com base em revisão de literatura administrativa e de áreas afins, apresenta-se um olhar estruturacionista como chave analítica para compreensão do processo de implementação de políticas públicas e, na sequência, debate-se o modelo de Sandfort e Moulton (2020) como uma alternativa ao dilema macro *versus* micro na análise do processo de implementação. Por fim, o modelo de *framework* e as proposições para análise da discricionariedade sob lente estruturacionista são discutidos.

DISCRICIONARIEDADE

Expectativas e demandas específicas dos usuários dos serviços públicos podem ser um elemento determinante para o exercício da discricionariedade (Bonelli et al., 2019). O exame das condições nas quais ela se conforma e dos fatores que nela interferem pode ajudar a dar maior robustez à discussão sobre a regulação do comportamento da burocracia de rua (Lotta & Marques, 2020).

Neste ensaio, compreendemos a discricionariedade como expressão da capacidade de agência, tal como definida por Giddens (2009), ou seja, como habilidade reflexiva dos atores para agir dentro das restrições estruturais.

Hupe (2013) identifica quatro perspectivas teóricas diferentes sobre o conceito de discricionariedade. Além da perspectiva jurídica, cuja característica definidora é a autoridade delegada, é possível identificar uma visão econômica, que destaca a representação de interesses; uma visão sociológica, que destaca a liberdade de julgamento; e uma visão política, cujo destaque é para o exercício do poder público em nome do bem comum.

Independentemente da perspectiva adotada, entende-se que esse conceito é um elemento analítico relevante a ser considerado no processo de implementação de políticas (Hupe, 2013; Lotta, 2019), bem como fundamental à análise de atuação do burocrata de nível de rua (Boldrin & Ferreira, 2024; Bonelli et al., 2019; Hupe, 2013; Lotta, 2019; Lotta & Marques, 2020).

Especificamente no âmbito dos estudos sobre políticas públicas, a literatura apresenta duas dimensões centrais à compreensão da discricionariedade. A primeira revela a ideia de discricionariedade enquanto espaço para a ação, qual seja a liberdade do indivíduo dentro dos limites do contexto de atuação burocrática. A segunda busca entender a ação propriamente dita, ou seja, como os indivíduos exercem a discricionariedade a eles delegada, que comportamento desempenham, quais fatores os influenciam e como interpretam as regras e implementam políticas públicas (Lotta & Santiago, 2017).

Assim, o espaço de discricionariedade pode ser maior ou menor conforme a abrangência, a quantidade e a ambiguidade das regras às quais seus agentes se encontram submetidos (Lispky, 1980. Vale ressaltar ainda que, nos estudos sobre análise de políticas públicas, diferentemente do âmbito do Direito, as regras a serem consideradas não se restringem às regras formais de estatutos jurídicos oficiais, podendo também ser informais ou tácitas (Lotta, 2019).

Elementos condicionantes da discricionariedade

Burocratas de nível de rua podem experimentar diferentes níveis de discricionariedade, inclusive no âmbito de uma mesma política, a depender de: seus próprios conhecimentos sobre brechas nas regras; se a organização em que atuam formalizou a política de modo diferenciado; suas relações com os gestores e condições de ajustamento; sua personalidade, mais seguidora de regras ou rebelde (Brehm & Hamilton, 1996; Prottas, 1979).

A discricionariedade não é apenas fruto de comportamentos individuais, mas emerge das práticas institucionais cotidianas, influenciadas por normas e esquemas culturais internos às organizações implementadoras (Souza & Rossoni, 2025). Nesse sentido, para Lotta (2010), duas categorias de fatores interferem na discricionariedade de burocratas de nível de rua. Fatores de ordem institucional e organizacional são referentes sobretudo às políticas organizacionais estabelecidas, que punem ou premiam determinadas ações e escolhas e influenciam os interesses e preferências dos atores. Já os fatores individuais ou relacionais dizem respeito às trajetórias de cada indivíduo, às relações estabelecidas no momento da implementação, à instituição na qual os profissionais estão alocados, podendo também ser moldados por meio de treinamentos ofertados pelas instituições.

Conforme Thomann et al. (2018), pouca atenção ainda é dada à suposta relação entre a discricionariedade assumida por profissionais da burocracia de rua e sua respectiva motivação para implementação de políticas públicas. Os resultados apresentados por Thomann et al. (2018) dão suporte à hipótese de que o poder – inerente à discricionariedade – é uma condição quase necessária, mas não suficiente para fomentar o desejo/disposição para a implementação de políticas na burocracia de rua, considerando o exercício do poder em seus diferentes níveis como pré-requisito para a disposição à implementação. Em outras palavras, profissionais de linha de frente precisam sentir que podem influenciar a política pública. Quanto à hipótese de que a combinação de poder mais significância de uma política pública é uma condição quase necessária para um elevado desejo/disposição para a implementação de políticas pela burocracia de rua, o estudo também indicou que quando trabalhadores da linha de frente sentem que detêm grande poder discricionário e que a política tem importantes finalidades sociais e valor adicionado aos clientes beneficiários (nível de significância), essa combinação fortalece sua vontade de implementá-la (Voet et al., 2017).

Sobre esses e outros tantos elementos condicionantes do exercício de discricionariedade, é possível mencionar ainda o nível de confiança entre os profissionais e a gestão, os sistemas de incentivos que promovem ou impedem a implementação de uma política ou a forma como a política foi implementada (de cima para baixo, de baixo para cima) dentro de uma organização, características de personalidade como otimismo, crenças de autoeficácia e *locus* de controle etc. (Tummers & Bekkers, 2014). Como o exercício da discricionariedade pressupõe a interpretação de normas em determinadas situações, é preciso considerar que percepção, valores e aspectos psicológicos individuais também influenciarão a tomada de decisão dos agentes (Boldrin & Ferreira, 2024).

Souza e Rossoni (2025) destacam ainda que a congruência entre esquemas culturais dos servidores e a legitimidade das políticas públicas constitui fator essencial para o sucesso da implementação *top-down*. Quando os servidores percebem as políticas como alinhadas aos seus próprios esquemas culturais, desenvolvem um senso maior de propriedade e compromisso, facilitando uma implementação mais eficaz e legítima (Souza & Rossoni, 2025).

A possibilidade de aplicar seus próprios julgamentos ao lidar com as necessidades e desejos dos cidadãos usuários de serviços públicos também é determinante nessa mediação entre discricionariedade e disposição para implementação. Esse efeito mediador implica positivamente o desejo de bem implementar a política pública por parte do profissional burocrata, podendo-se afirmar que ela configura um elemento inerentemente valorizado por burocratas de nível de rua (Tummers & Bekkers 2014). Nesse caso, é importante considerar que a mediação total não é esperada, uma vez que outros fatores intervenientes ajudam a explicar a influência da discricionariedade sobre a disposição para a implementação por parte dos burocratas, tais como a necessidade intrínseca destes por autonomia no trabalho (Wagner, 1994).

Outra implicação do uso do poder discricionário por parte da burocracia de rua diz respeito à habilidade que esses profissionais desenvolvem para categorizar os usuários do serviço público ou política em questão. A categorização dá-se mediante uma espécie de julgamento moral, com potencial para elencar indivíduos mais ou menos merecedores (Lipsky, 2019; Lotta & Pires, 2020), penalizar

indivíduos menos merecedores ou oferecer menos do que esforços pragmáticos permitiriam (Oliveira, 2017). Nesse sentido, a identificação de atitudes, comportamento, etnia ou *status* socioeconômico dos cidadãos usuários de determinada política pode afetar diretamente o julgamento feito para esse tipo de categorização (Maynard-Moody & Musheno, 2022). Expectativas associadas às características típicas de um grupo e utilização de padrões de estereótipos podem, inclusive, conduzir a avaliações diferenciais por parte de implementadores na linha de frente (Raaphorst & Groeneveld, 2018).

Por fim, destaque-se que, embora a discricionariedade permita certa liberdade para o implementador agir conforme conveniência e oportunidade, o agente público permanece sujeito a uma dimensão ética reflexiva (Bergue, 2025). Tal dimensão ética implica não apenas cumprir formalmente regras, mas examinar criticamente suas decisões e ações, considerando os efeitos práticos e morais no interesse público. O fenômeno da "inércia decisória", frequentemente associado ao receio de responsabilização legal por decisões discricionárias, revela a importância do exame crítico-reflexivo pelo agente público sobre a ação (ou inação) diante de alternativas disponíveis (Bergue, 2025). Essa reflexão ética torna-se ainda mais necessária em contextos em que os espaços de discricionariedade não estão claramente delimitados por regras formais.

A tabela apresentada a seguir traz uma síntese dos principais aspectos condicionantes de discricionariedade identificados na literatura:

Tabela 1 – Condicionantes da discricionariedade

CONDICIONANTES DA DISCRICIONARIEDADE	ELUCIDAÇÃO OPERACIONAL	REFERÊNCIAS
Valor atribuído a incentivos	Percepção sobre bonificações e recompensas.	Bonelli et al. (2019).
Valor atribuído aos assistidos	Julgamento moral de atitudes, comportamento ou *status* social para categorização de usuários da política.	Maynard-Moody e Musheno (2022); Rice (2013); Lipsky (2019); Lotta e Pires (2020).
Conhecimentos sobre brechas nas regras	Conhecimentos sobre normas, personalidade mais seguidora de regras ou rebelde.	Brehm e Hamilton (1996); Prottas (1979).
Trajetórias de cada indivíduo	Histórico de formação, de carreira, episódios considerados importantes na trajetória de trabalho.	Lotta (2010).
Disposição para implementação	Sentimento de poder influenciar a política.	
Características de personalidade	Valores e aspectos psicológicos individuais.	Tummers e Bekkers (2014); Thomann et al. (2018).
	Identificação de traços como otimismo, crenças de autoeficácia e *locus* de controle.	Tummers e Bekkers (2014); Boldrin e Ferreira (2024).
Autonomia	Necessidade intrínseca por autonomia no trabalho.	Wagner (1994); Lotta e Santiago (2017).
Legitimidade	Percepção da validade social e institucional da política pública.	Souza e Rossoni (2025).

Os condicionantes anteriormente elencados remetem à relevância dos atores implementadores que atuam na ponta do sistema (política pública), enfatizando a agência da burocracia de rua (Giddens, 2009), compreendendo o elemento de discricionariedade como igualmente importante na determinação dos resultados alcançados pela política em questão (Lipsky, 2019; Lotta, 2019).

No entanto, é válido considerar que qualquer política pública se encontra inserida em um ambiente político-institucional que demandará capacidades estatais específicas de implementação, as quais, por sua vez, influenciam os resultados obtidos por tal política (Cingolani, 2013; Pires & Gomide, 2016). Considera-se, nesse sentido, que a política pública pode ser entendida como um sistema a princípio cercado por um arranjo institucional preestabelecido e por propriedades estruturantes que a caracterizam enquanto sistema.

Feitas tais considerações, entende-se como oportuno contextualizar o debate sobre o uso da discricionariedade e os efeitos da mensuração da *performance* referente à agência de implementadores de nível de rua, situando-a em face de uma perspectiva mais ampla. Enfim, valendo-se do estruturacionismo como uma lente teórica pertinente à análise e à avaliação de políticas públicas, permite-se uma reflexão a respeito da estrutura e da interpretação das consequências das ações por meio do acesso aos respectivos agentes (Giddens, 2009; O´Dwyer & Mattos, 2010; Sandfort & Moulton, 2020), conforme explorado na seção a seguir.

TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO COMO CHAVE ANALÍTICA PARA COMPREENSÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pelas lentes estruturacionistas, os sistemas sociais são constituídos dos próprios processos interativos em meio aos quais se observa a junção entre ação e estrutura (Domingues, 2001). Nesse sistema, os agentes (atores) são sempre reflexivos, podendo demonstrar ou não alterações em seus comportamentos, fato que alimenta um fluxo contínuo de mudança social. Já a estrutura apresenta um caráter tanto condicionante (*constraining*) quanto capacitador (*enabling*) à ação dos atores (Domingues, 2001; Giddens, 2009).

Hupe (2013) reconhece que o próprio estudo da burocracia de nível de rua carrega consigo uma marca sociológica substancial. O trabalho de Lipsky (1980), ao ressaltar componentes de alienação e de enfrentamento de profissionais burocratas de rua, reforça essa marca. Considerando-se o posicionamento estrutural como primordial para análise da agência (Rossoni et al., 2013), entende-se que os sistemas sociais são organizados como práticas sociais regularizadas e depreende-se que os atores de cuja conduta tais práticas são constituídas estejam estruturalmente posicionados (Giddens, 2009).

De modo que os sistemas sejam constituídos no âmbito de continuidade das práticas sociais, suas propriedades estruturais podem ser caracterizadas enquanto relações de posições-prática, que considera posições, papéis e identidades estabelecidas na rede de relações sociais, identidade essa à qual certo conjunto de sanções normativas é atribuído (Giddens, 2009).

A teoria da estruturação oferece uma compreensão integrada e dinâmica dos processos sociais e institucionais, destacando-se por reconhecer a interação recursiva entre agência e estrutura, o que proporciona um arcabouço analítico mais abrangente em comparação com outras abordagens analíticas tradicionais.

Na intenção de observar como a teoria da estruturação vem sendo utilizada em pesquisas empíricas no campo das políticas públicas e em áreas afins, foi realizada uma busca no catálogo de teses e dissertações da plataforma da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2023). Com base nessa seleção de estudos acadêmicos brasileiros, uma análise exploratória recente sobre a aplicação empírica da teoria da estruturação revelou que todos trazem uma análise de fenômenos situados em meio a ou relacionados a mudanças ou transformações sociais. A maioria das pesquisas também faz menção à ênfase na análise da conduta estratégica dos atores investigados.

Barbosa (2019), por exemplo, busca investigar de que forma os padrões da estruturação orientam a implementação da política de Regulação Assistencial do SUS, na perspectiva da Rede de Atenção à Saúde (RAS). A pesquisa parte, inclusive, da problemática segundo a qual a implementação da política enquanto prática social (premissa) não condiz com os mecanismos normativos usualmente adotados. A ação regulatória é considerada uma prática social, essencialmente sustentada mediante a ação humana em interação, envolvendo um conjunto diversificado de atores, embasada por regras – expressas em normas legais, conhecimento técnico e por esquemas interpretativos negociados e comunicados entre os envolvidos, que mobilizam recursos assistenciais disponíveis no território – distribuídos nos serviços de diferentes complexidades, facilitados ou não de acordo com a capacidade dos agentes.

Daltro (2020) discorre como algumas tecnologias de informação e comunicação mediadas pela internet, como é o caso das mídias sociais, têm alterado profundamente os moldes de relacionamento entre a sociedade e a administração pública e constituído uma nova onda de inovação governamental. O arcabouço teórico escolhido é uma variante da teoria da estruturação giddensiana. A chamada teoria da estruturação adaptativa (TEA), derivada de estudos sobre apropriação tecnológica e suas aplicações na área de sistemas, é utilizada a fim de evidenciar como estruturas das referidas tecnologias avançadas penetram, influenciam e transformam organizações, bem como as interações sociais influenciam e transformam as intenções originais do artefato tecnológico.

Sob a lente da teoria da estruturação (Giddens, 2009), e considerando o avanço regulatório governamental das últimas décadas, a pesquisa de Batista (2021) objetiva compreender de que forma os agentes atuantes em prefeituras vêm agindo e reagindo perante a necessidade de (re)estruturação de suas controladorias, bem como influenciando o corrente processo de institucionalização dos controles em âmbito municipal no Estado do Pará. Para tanto, considera as modalidades de significação, dominação e legitimação como subvariáveis da estruturação que se inter-relacionam na área organizacional das controladorias, porém não configuram uma dualidade que favoreça a (re)estruturação delas.

Em Abrahim (2020), estudam-se práticas relacionadas ao trabalho de preparação para o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), no âmbito de um centro universitário da rede privada do Estado do Pará, tendo como finalidade a análise da conduta estratégica de coordenadores

dos cursos de graduação. A autora justifica a escolha do repertório da teoria da estruturação (Giddens, 2009) especialmente por sua atenção a detalhes macrossociológicos, e por sua sensibilidade ao contexto institucional e à abertura à mudança, além de considerar o cotidiano dos atores envolvidos e a possibilidade de imbricamento com outros *streams* da pesquisa organizacional. Ao considerar que o nível micro concilia o contexto macro da realidade inerente à dualidade da estrutura, reitera, assim, que o corpo teórico da estruturação é suficientemente atraente para a aplicação da perspectiva da estratégia como prática (Whittington, 2015).

Em síntese, uma análise dos oito trabalhos que exploram o viés estruturacionista para o estudo da implementação de políticas públicas destaca, a princípio, a natureza predominantemente qualitativa e interpretativa das pesquisas, com exceção do trabalho de Batista (2021), de natureza qualiquantitativa. Nos trabalhos que fazem alusão às modalidades de estruturação: significação, dominação e legitimação (Giddens, 2009) – estas são adotadas como categorias analíticas.

Quanto à questão da legitimação e considerando-se o aspecto de validade das políticas públicas, de acordo com Souza e Rossoni (2025), é importante destacar que duas formas de legitimação são cruciais: autorização (validade baseada na autoridade normativa e constitucional) e endosso (validade percebida pela adequação das políticas aos esquemas culturais dos implementadores). Políticas que contam simultaneamente com ambas as formas tendem a apresentar maior eficácia na implementação (Souza & Rossoni, 2025).

Também vale destacar que boa parte das pesquisas anteriormente referenciadas faz alusão ao dilema entre uma abordagem micro e macrossociológica nos aspectos metodológicos e epistemológicos para os respectivos fenômenos investigados, conforme explícito em Abrahim (2020). É sobre tal dilema que se debruça a seção posterior.

DUALIDADE DA ESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ALTERNATIVA AO DILEMA MACRO VERSUS MICRO

O dilema entre uma abordagem micro e macrossociológica para analisar fenômenos organizacionais – e dos processos que ocorrem no entorno da prestação de serviços quando da implementação de determinada política ou programa – é discutido em Sandfort e Moulton (2020), que propõem um modelo de variáveis de nível intermediário, consideradas como propriedades estruturantes no processo de implementação em nível de rua.

A abordagem apontada por Sandfort e Mouton (2020) sugere a superação da ênfase seletiva em variáveis institucionais da estrutura ou da agência como fatores responsáveis pela condução de mudança e inovação em relação a resultados desejáveis em políticas públicas.

> There are important meso-level processes – interactions between agency and structure around the core program technology – that occur at the organizational and service delivery levels of the system (Hill, 2003; Knox et al., 2018; Sandfort, 2010). To understand these, we must depart from conventional assumptions that essentialize either structure or human agency. Both are

> important and cannot be understood in isolation. Structures shape how action is directed. But structures attain their significance because of how actors invest in them. And actors, themselves, have agency in the valuation of institutional mechanisms and communication about them. This is the essence of structuration. And it is the recursive dance between institutions and agents that is central to enable system change during policy and program implementation. (Sandfort & Mouton, 2020, p. 3)

Desse modo, conforme as autoras, o referido processo de estruturação na implementação de políticas públicas ocorre na intersecção entre os níveis macropolítico e microcomportamental, ou seja, em um nível intermediário, por meio do modo como implementadores trabalham com esses elementos estruturantes e moldam o seu contexto de atuação.

Uma lente estruturacionista presume que essas propriedades não devem ser enxergadas como fatores exógenos e relativamente imutáveis, pelo contrário. A tabela a seguir explora a relação de recursividade entre propriedades estruturantes e agência para explanar as diferenças entre concepções das propriedades estruturantes de nível intermediário como "dadas" (exógenos) ou como "moldáveis" (endógenos):

Tabela 2 – Diferentes concepções de elementos estruturantes que moldam a implementação

	DEFINIÇÃO	FATORES EXÓGENOS	FATORES ENDÓGENOS
Regras	Prescrições aplicadas sobre quais ações são requeridas, proibidas ou permitidas.	Burocracia; carga administrativa; contagem de políticas formais.	Transferência da carga administrativa do cidadão para o governo; simplificação de aplicativos, *sites*; implantação de estímulos comportamentais.
Recursos	*Inputs* para a sobrevivência de uma organização ou programa.	Dependência de recursos; restrições fixas; incerteza ou estabilidade.	"*Resourcing*"; uso de recursos para criação de mudança ou estabilidade em sistemas sociais; aplicação de talentos operantes.
Rotinas	Modelos repetitivos de ação para a coordenação de atividades dos atores no âmbito de uma organização; desenvolvimento de hábitos.	Estabilizam organizações; ferramentas que habilitam a burocracia de rua para lidar.	Características de *performance*; escolhas entre repertórios de ações possíveis.
Cultura	Interações tidas como garantidas e profundamente enraizadas da vida cotidiana.	Valores coletivos ou quadros que guiam e restringem a ação; dificuldade de mudança.	Conjunto de ferramentas culturais implantado para apoio à mudança ou manutenção do *status quo*.

Nota: Sandfort & Mouton, 2020, p. 5, tradução nossa.

No processo de implementação, as regras correspondem à legislação governamental formal, às restrições regulamentares e a requisitos informalmente impostos por atores governamentais ou não. Na prática, as regras são moldadas e interpretadas pelos agentes dentro de um sistema (Blau, 1963; March et al., 2000). A agência humana e a curiosidade estão constantemente trabalhando na adaptação das regras que orientam a implementação (Sandfort & Mouton, 2020). Para Grindle (1991), profissionais que constituem a burocracia implementadora de determinado programa ou política não se caracterizam meramente como aplicadores neutros das regras, mas detêm seus próprios interesses na formulação e aplicação destas, podendo, inclusive, constituir alianças ou interações com a elite burocrática.

Também vale mencionar que uma mesma regulamentação pode produzir resultados totalmente diferentes no saldo de implementação de uma política pública em contextos de implementação diversos, o que implica dizer que estas não são determinantes no exercício das práticas dos profissionais que atuam no processo (Arretche, 2001; Lotta, 2010).

De acordo com a teoria da estruturação, os recursos são utilizados pelos agentes para operar o sistema, manter ou aumentar seu poder (Sewell, 1992). No processo de implementação de políticas, a disponibilidade ou carência de insumos influenciam e limitam fortemente as opções para tomada de decisão da burocracia de nível de rua diuturnamente (Ferreira et al., 2020). Com base na forma em que são colocados à disposição e usufruto dos agentes, são classificados em autoritativos e alocativos (Giddens, 2009).

Quando pessoas aplicam conhecimentos e empreendem esforços na utilização de determinados tipos de recursos em detrimento de outros, estes se tornam fontes de poder (Sandfort & Moulton, 2020). Dotações semelhantes de recursos frequentemente são utilizadas de formas diferentes, com base na compreensão de sua significância e utilidade pelos agentes (Cyert & March, 1963; Gross, 2009).

Sandfort e Moulton (2020) sugerem, inclusive, abordar essa propriedade estruturante não como um substantivo, mas como um verbo de ação: "*resourcing*", referindo-se a uma maneira de conseguir ativos como dinheiro, pessoas, materiais, conhecimentos, e usá-los para promover mudança ou estabilidade no ambiente social (Feldman, 2004).

Rotinas são derivadas da interpretação de regras formais e desenvolvimento de hábitos, padrões repetitivos de ação coordenada de múltiplos atores. Constituem elementos fundantes do processo de aprendizagem e da institucionalização de práticas organizacionais. Pode-se dizer que promovem conexão entre as atividades organizacionais e as fazem coletivas. Abrangem uma gama de procedimentos organizacionais usuais como contratação, orçamentação, desenho de programas e avaliação de desempenho (Sandfort & Moulton, 2020).

Estudos empíricos já evidenciaram como a burocracia de nível de rua não apenas desenvolve suas próprias rotinas como também desafia rotinas impostas por gestores, à luz do seu próprio discernimento a respeito de como o seu trabalho se relaciona com os *outcomes* de determinada política (Lotta, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000). Frequentemente, a agência de burocratas de nível de rua tem sido associada a mecanismos de *coping*, em vez de à ação estratégica intencionada a moldar a direção de *outcomes* políticos ou programáticos. De fato, profissionais desse nível interpretam e estabelecem rotinas que lhes possibilitam cumprir suas tarefas e se ajustar a pressões institucionais (Lipsky, 1980).

Assim, não obstante tragam estabilidade, as rotinas organizacionais são regularmente ajustadas pelos atores, visando à melhoria dos resultados (Sandfort & Moulton, 2020). Essa possibilidade de alterações ou ajustes no decorrer do tempo pressupõe a existência de um repertório coletivo para pensar e agir em face de determinados problemas (Gross, 2009).

Por fim, os aspectos referentes à cultura são menos facilmente observáveis e mais enraizados nas interações reconhecidas como naturalizadas do cotidiano. Essa propriedade opera de modo informal, e é desenvolvida a partir de crenças e valores compartilhados pelos membros de uma organização, para modelar o processo de implementação (Morrill, 2008; Weber & Dacin, 2011).

Indivíduos e organizações têm capacidade para extrair de uma cultura mais ampla repertórios para perseguir fins desejados. Assim, pessoas com habilidades sociais ou identidades marcantes podem adquirir determinadas ferramentas culturais (símbolos, histórias, rituais etc.) na intenção de implantá-las em um determinado contexto (Weber & Dacin, 2011).

O conhecimento sobre essas ferramentas culturais pode ser acessado e utilizado por agentes para impulsionar mudanças no sistema. A cultura organizacional pública normalmente está enraizada numa interação entre responsabilidades de uma política ou programa, meio ambiente e recursos (Sandfort & Moulton, 2020). Nesse sentido, a introdução de novas práticas processuais deve observar os valores compartilhados pela cultura organizacional. Quando os valores evocados pelas práticas são coerentes com os valores compartilhados pela cultura, há maiores chances de essas novas práticas serem rapidamente aceitas e institucionalizadas. Em outras palavras, além de obediência à lei, a adesão cultural também está presente no trabalho da burocracia de nível de rua (Maynard-Moody & Musheno, 2022).

Enfim, em algumas situações, a implantação de elementos estruturantes promove harmonia e compreensão compartilhada. Em outras, discordância. Tanto a compreensão compartilhada quanto a discordância são caminhos para mudanças nas organizações, bem como para a criação de redes e práticas de equipe durante o processo de implementação de políticas e programas (Sandfort & Moulton, 2020).

FRAMEWORK E PROPOSIÇÕES PARA ANÁLISE DA DISCRICIONARIEDADE SOB LENTE ESTRUTURACIONISTA

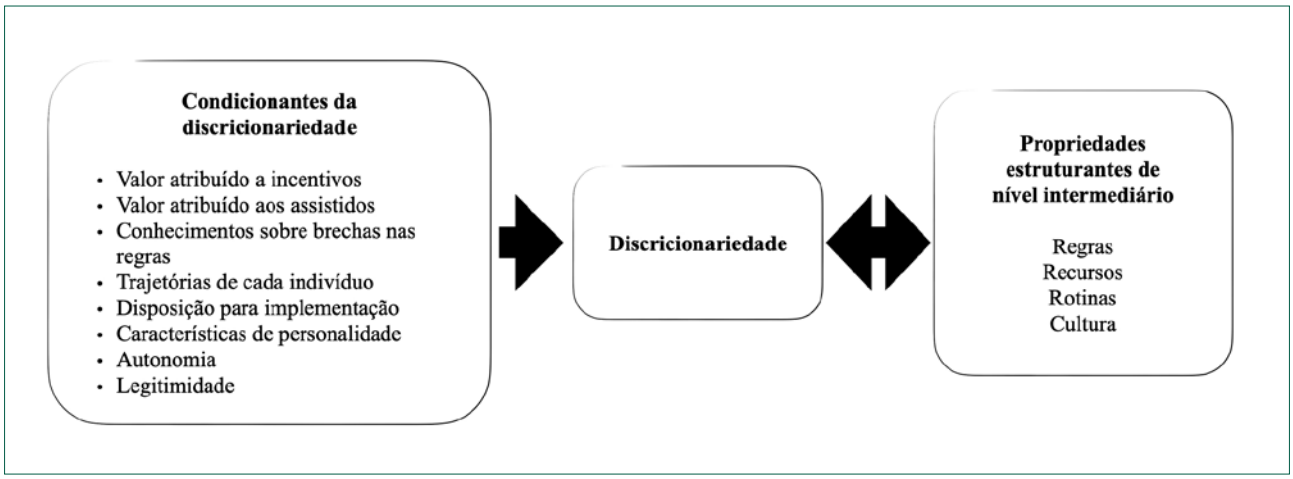
Recuperamos aqui elementos das tabelas apresentados em seções anteriores. Na Tabela 1, foram elencados os principais condicionantes de discricionariedade identificados no referencial teórico sobre a temática e suas implicações à implementação de políticas públicas. São esses elementos que, de alguma forma, estimulam, direcionam ou condicionam a ação discricionária, especialmente dos profissionais atuantes no nível de rua.

Na Tabela 2, foram explicitadas as variáveis estruturantes que moldam o processo de implementação em um nível intermediário: regras, recursos, rotina e cultura. Conforme já pontuado, tais elementos, descritos por Sandfort e Moulton (2020), permitem lançar um olhar estruturacionista para o processo de implementação, considerando como os agentes no nível de rua a afetam.

Feitas tais considerações, o modelo de análise apresentado a seguir (Figura 1) busca sintetizar ambos os conjuntos, permitindo um olhar para a discricionariedade – em termos de seus aspectos

condicionantes – e relacionando-a com as propriedades estruturantes de nível intermediário descritas no âmbito da implementação da política pública.

Figura 1 – Framework de análise da discricionariedade sob lente estruturacionista



Para a análise da interação entre as propriedades estruturantes e discricionariedade, parte-se, de modo sugestivo, das seguintes questões norteadoras:

(a) Quais as principais regras e recursos inerentes à política pública em questão?

(b) Que práticas sociais são produzidas e reproduzidas no âmbito da rotina de implementação no nível de rua?

(c) Como os agentes implementadores usam a discricionariedade para moldar regras e fazer uso de recursos autoritativos ou alocativos?

(d) Em que medida essas propriedades (regras, recursos, rotinas e cultura) são facilitadoras ou restritivas à tomada de decisão, às ações dos agentes e, consequentemente, ao desempenho das instituições responsáveis pela implementação?

Com base no que foi discutido no artigo, e a partir do *framework* proposto, apresentamos as seguintes proposições:

- Proposição 1: Quanto maior a clareza e menor a ambiguidade das regras, menor o grau de discricionariedade exercida pelos implementadores, aumentando a previsibilidade na execução das políticas públicas.
- Proposição 2: Quanto mais rotineira e institucionalizada for a política pública, menor o espaço para exercício da discricionariedade, resultando em conformidade institucional e menor variação nas ações dos agentes implementadores.
- Proposição 3: Quanto mais recursos (financeiros, informacionais e humanos) estiverem disponíveis aos implementadores, maior será sua capacidade de agência e eficácia na execução discricionária das políticas públicas.

- Proposição 4: Quanto maior a incerteza institucional e ambiental, maior será a necessidade percebida de descentralização decisória, aumentando o espaço para inovação e o grau de discricionariedade dos implementadores.
- Proposição 5: Quanto maior a congruência entre esquemas culturais dos servidores e a legitimidade percebida das políticas públicas implementadas, maiores serão a motivação e eficácia na execução discricionária dessas políticas.
- Proposição 6: Quanto maior a confiança institucional, especialmente entre agentes implementadores e instituições reguladoras, maior será a eficácia das ações discricionárias, por meio da criação de um ambiente de segurança ontológica e operacional.

Com base nas discussões apresentadas e no *framework* desenvolvido, podemos afirmar que a discricionariedade dos burocratas de nível de rua emerge como um componente central no processo de implementação de políticas públicas. Ao considerar tanto os aspectos condicionantes quanto os elementos estruturantes, o modelo oferece uma visão integrada que supera a dicotomia tradicional entre abordagens macro e micro, posicionando-se em um nível intermediário que reconhece a interação entre estrutura e agência. As propriedades estruturantes – regras, recursos, rotinas e cultura – não apenas moldam a ação discricionária, mas também são continuamente remodeladas pela discricionariedade condicionada às práticas dos agentes no campo. Essa relação recursiva evidencia a complexidade do ambiente de implementação e a necessidade de uma abordagem analítica que capture essa dinamicidade. As questões norteadoras previamente apresentadas constituem ferramental para melhor investigação dessa relação.

As proposições sugeridas fornecem diretrizes teóricas para futuras pesquisas e práticas de gestão pública, destacando a importância de um ambiente institucional que equilibre clareza normativa com flexibilidade operativa, recursos adequados com autonomia decisória, e uma cultura organizacional que promova tanto a conformidade quanto a inovação. Assim, o modelo não apenas contribui para o entendimento acadêmico, mas também oferece *insights* práticos para a formulação e implementação eficaz de políticas públicas.

Em suma, a análise da discricionariedade sob uma lente estruturacionista revela-se uma abordagem pertinente para desvendar as nuances do processo de implementação de políticas públicas. Ao reconhecer a agência dos burocratas de nível de rua e sua capacidade de influenciar e ser influenciada pelas estruturas em que operam, acreditamos que este *framework* forneça uma base sólida para explorar as complexidades e desafios inerentes à gestão pública contemporânea.

CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES A PESQUISAS FUTURAS

O presente ensaio teórico teve como objetivo aprofundar o debate sobre a discricionariedade na implementação de políticas públicas, por meio da proposição de um *framework* analítico que considera tanto as propriedades estruturantes quanto os elementos condicionantes da ação discricionária dos burocratas de nível de rua. Com base em uma abordagem estruturacionista,

buscamos oferecer uma perspectiva integrada que fosse além da dicotomia tradicional entre abordagens *top-down* e *bottom-up* e que capturasse a complexidade e a dinamicidade inerentes ao processo de implementação de políticas públicas.

A análise desenvolvida ao longo do texto destacou a importância de considerar as regras, recursos, rotinas e cultura como propriedades estruturantes que, embora moldem a ação dos implementadores, são também moldadas por suas práticas. Ao enfatizar a interação recursiva entre estrutura e agência, o *framework* proposto oferece uma ferramenta teórica atenta aos aspectos condicionantes da discricionariedade de agentes de nível de rua e ao relacionamento desses aspectos com propriedades estruturantes do sistema de implementação.

Este ensaio contribui para as pesquisas na área de políticas públicas ao fornecer uma nova lente analítica que integra aspectos macro e micro, posicionando-se em um nível intermediário de análise, reconhecendo a importância tanto das estruturas formais quanto das práticas cotidianas dos implementadores. Além disso, ao apresentar proposições teóricas baseadas no *framework*, oferece diretrizes que podem orientar futuras pesquisas empíricas em gestão pública, bem como fornecer *insights* práticos que possam informar e melhorar a formulação e execução de políticas em contextos diversos.

REFERÊNCIAS

Abrahim, G. S. (2020). *Estratégia como prática sob a lente giddensiana: Proposta de um framework teórico-metodológico para a análise do strategizing* (Tese de doutorado, Universidade da Amazônia, Belém, PA).

Arretche, M. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In M. C. R. Moreira & M. C. B. Carvalho (Orgs.), *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (pp. 43-56). IEE/PUCSP.

Barbosa, D. S. J. (2019). *A regulação assistencial e a integração da rede de atenção à saúde no SUS: Entre oportunidades e constrangimentos* (Tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA).

Barzelay, M., & Gallego, R. (2006). From "new institutionalism" to "institutional processualism": Advancing knowledge about public management policy change. Governance, 19(4), 531-557. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2006.00339.x.

Batista, K. R. M. (2021). *A estruturação das controladorias municipais e a institucionalização de seus controles frente ao avanço regulatório governamental* (Tese de doutorado, Universidade da Amazônia, Belém, PA).

Bergue, S. (2025). Ética e inércia decisória do agente público nos espaços de discricionariedade. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, *24*(1), 1-25. https://doi.org/10.21529/RECADM.2025001.

Blau, P. (1963). *The dynamics of bureaucracy* (2ª ed.). University of Chicago Press.

Boldrin, D. L., & Ferreira, V. R. S. (2024, abril-junho). A discricionariedade como um pressuposto da implementação de políticas públicas: Um ensaio teórico. *Administração Pública e Gestão Social*, *16*(2) 1-20. https://doi.org/10.21118/apgs.v16i2.15184.

Bonelli, F., Fernandes, A. S. A., Coêlho, D. B., & Palmeira, J. S. (2019). A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: Uma proposta de análise expandida. *Cadernos EBAPE.BR*, *17*(esp), 800-816. https://doi.org/10.1590/1679-395177561.

Brehm, J., & Hamilton, J. T. (1996). Noncompliance in environmental reporting: Are violators ignorant, or evasive, of the law? *American Journal of Political Science*, *40*(2), 444-477. https://doi.org/10.2307/2111632.

Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures* (UNUMerit Working Paper Series). Institutions and Economic Growth (IPD WP13, Working Paper n. 53).

Cyert, R. M., & March, J. (1963). *A behavior theory of the firm*. Prentice Hall.

Daltro, E. (2020). *Transformação digital no setor público: Um estudo sobre o uso de mídias sociais na prefeitura de uma capital brasileira* (Tese de doutorado, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA).

Domingues, J. M. (2001). *Teorias sociológicas no século XX*. Civilização Brasileira.

Feldman, M. (2004). Resources in emerging structures and processes of change. *Organization Science*, *15*(3), 295-309. https://doi.org/10.1287/orsc.1040.0073.

Ferreira, V. R. S., Medeiros, J. J., Bright, C. L., & Crumpton, C. D. (2020). Implementing social policy in Brazil: An inter-contextual exploration of the exercise of discretion by street-level bureaucrats. *International Public Management Journal*, *24*(6), 1023-1041. https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1711474.

Giddens, A. (2009). *A constituição da sociedade* (3ª ed.). Martins Fontes. (Obra original publicada em 1984)

Goggin, M. L., Bowman, A., Lester, J. P., & O'toole, L. J. J. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Scott, Foresman/Little, Brown.

Grindle, S. M. (1991). *Public choices and policy change*. The Johns Hopkins University Press.

Gross, N. (2009). A pragmatist theory of social mechanisms. *American Sociological Review*, *74*(3), 358-379. https://doi.org/10.1177/000312240907400302.

Hargrove, E. C. (1975). *The missing link: Implementation in social policy*. Urban Institute.

Hawkins, K. O. (1992). Preface. In K. O. Hawkins (Ed.), *The uses of discretion* (pp. v-viii). Clarendon Press.

Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research. *DMS-Der Moderne Staat*, *6*(2), 425-440. https://doi.org/10.3224/dms.v6i2.10.

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. University of Maryland Press.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucrats*. Russel Sage.

Lipsky, M. (2019). *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: Enap.

Lotta, G. (2010). *Implementação de políticas públicas: O impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família* (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, SP).

Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In G. S. Lotta (Ed.), *Teorias e análises sobre a implementação de políticas públicas* (pp. 11-38). Enap.

Lotta, G., & Marques, E. C. L. (2020). How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy & Administration*, *54*(3), 345-360. https://doi.org/10.1111/spol.12550.

Lotta, G. & Pires, R. R. C. (2020). Categorizando usuários "fáceis" e "difíceis": práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. *Dados*, *63*(4). https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219.

Lotta, G., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: Matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB*, *83*, 21-41. https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426.

March, J., Schulz, M., & Zhou, X. (2000). *The dynamics of rules: Change in written organizational codes*. Stanford University Press.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *10*(2), 329-358. http://www.jstor.org/stable/3525647.

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2022). *Cops, teachers and counselors: Stories from the front lines of public service* (2nd ed.). University of Michigan Press.

Morrill, C. (2008). Culture and organizational theory. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *615*, 15-40. https://doi.org/10.1177/0002716208320241.

Moynihan, D. P. (2018). A great schism approaching? Towards a micro and macro public administration. *Journal of Behavioral Public Administration*, *1*(1), 1-8. https://doi.org/10.30636/jbpa.11.15.

O'Dwyer, G., & Mattos, R. A. (2010). Teoria da Estruturação de Giddens e os estudos de práticas avaliativas. *Revista de Saúde Coletiva*, *20*(2), 609-623. https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000200015.

Oliveira, M. M. (2017). *Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: Percepções e discricionariedade dos agentes implementadores* (Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, RJ).

Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, *24*(58), 121-143. https://doi.org/10.1590/1678-987316245806.

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.

Prottas, J. M. (1979). *People processing: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington Books.

Raaphorst, N., & Groeneveld, S. (2018). Double standards in frontline decision making: A theoretical and empirical exploration. *Administration and Society*, *50*(8), 1175-1201. https://doi.org/10.1177/0095399718760587.

Rice, D. (2013). Street-level bureaucrats and the welfare state. *Administration & Society*, *45* (9), 1038–1062. https://doi.org/10.1177/0095399712451895.

Robichau, R. W., & Lynn, L. E., Jr. (2009). The implementation of public policy: Still the missing link. *Policy Studies Journal*, *37*(1), 21-36. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00293.x.

Rossoni, L., Guarido, E. R., Filho, & Coraiola, D. M. (2013). Recomendações metodológicas para a adoção da perspectiva da estruturação nos estudos organizacionais. *Organizações & Sociedade*, *20*(66), 523-542. https://doi.org/10.1590/S1984-92302013000300009.

Sandberg, J., & Alvesson, M. (2010). Ways of constructing research questions: Gap-spotting or problematization? *Organization*, *18*(1), 23-44. https://doi.org/10.1177/1350508410372151.

Sandfort, J. R., & Moulton, S. (2020). Replication or innovation? Structuration in policy implementation. *Perspectives on Public Management and Governance*, *3*(2), 141-154. https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz029.

Secchi, L. (2010). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos concretos*. Cengage Learning.

Sewell, W. (1992). A theory of structure: Duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology*, *98*(1), 1-29. http://www.jstor.org/stable/2781191.

Silva, P. L. B., & Melo, M. A. B. (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. UNICAMPI; NEPP. https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf

Souza, J. T. D., & Rossoni, L. (2025). How the congruence between public servants' schemas and legal legitimacy affects top-down public policy implementation. *Frontiers in Sociology*, *10*, 1505494. https://doi.org/10.3389/fsoc.2025.1505494.

Thomann, E., Engen, N. Van, & Tummers, L. (2018). The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *28*(4), 583-601. https://doi.org/10.1093/jopart/muy024.

Tummers, L. G., & Bekkers, V. J. J. M. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, *16*(4), 527-547. https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978.

Voet, J. Van Der, Steijn, B., & Kuipers, B. S. (2017). What's in it for others? The relationship between prosocial motivation and commitment to change among youth care professionals. *Public Management Review*, *19*(4), 443-462. https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1183699.

Wagner, J. A., III. (1994). Participation's effects on performance and satisfaction: A reconsideration of research evidence. *Academy of Management Review*, *19*(2), 312-330. https://doi.org/10.2307/258707.

Weber, K., & Dacin, M. T. (2011). The cultural construction of organizational life: Introduction to the special issue. *Organization Science*, *22*(2), 287-298. https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0632.

Whittington, R. (2015). Giddens, structuration theory, and strategy as practice. In D. Golsorkhi; L. Rouleau; D. Seidl; E. Vaara (Eds.), *Cambridge handbook of strategy as practice* (2nd ed., pp. 145-164). Cambridge University Press.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE), pelo financiamento concedido em fases de concepção e elaboração do projeto de pesquisa do qual este ensaio é fruto.

CONFLITOS DE INTERESSE

O/a autor/a não têm conflitos de interesse a declarar.

DISPONIBILIDADE DOS DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Jessica Rani Ferreira de Sousa: Conceitualização; Curadoria de dados; Análise formal; Investigação; Metodologia; Administração de projetos; Recursos; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Diogo Henrique Helal: Análise formal; Aquisição de financiamento; Investigação; Administração de projetos; Recursos; Supervisão; Validação; Redação – revisão e edição.