

Estruturação e discricionariedade na implementação de políticas públicas: uma proposta de framework de análise

JESSICA RANI FERREIRA DE SOUSA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

DIOGO HENRIQUE HELAL

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO - FUNDAJ

Agradecimento à orgão de fomento:

À Fundação de Amparo a Ciência e Tecnologia de Pernambuco pelo apoio ao projeto de pesquisa do qual este artigo é fruto.

ESTRUTURAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE *FRAMEWORK* DE ANÁLISE

1 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 culminaram por considerar a etapa de implementação como uma espécie de “elo perdido” (Hargrove, 1975) do ciclo de políticas públicas. Coube a Lasswell (1956) sugerir a “implementação” enquanto um dos estágios necessários deste ciclo, modelado e compreendido pelo autor enquanto um processo político.

Em trabalho seminal sobre implementação de políticas públicas, Pressman e Wildavsky (1973, p. 15) a definem como um “processo de interação entre uma gama de objetivos e as ações definidas para atingi-los”. 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 delimitam cursos de ação e de decisão limitados, abrindo espaço para um comportamento discricionário por parte dos seus implementadores diretos (Silva; Melo, 2000; Lotta, 2010; Lotta; Santiago, 2017), ou seja, pelo corpo de profissionais responsáveis pela implementação 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 destes profissionais, tal como universidades, hospitais, entidades de assistência social, estações de polícia etc. – como 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 (Howkins, 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 Jr. 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 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, dentre 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 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 habilitados 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 a nível de rua. Para além disso, apresentamos algumas proposições decorrentes do *framework*.

Acreditamos que a reformulação do “quebra-cabeça” da implementação pelas lentes da estruturação não apenas oferece *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 ao nível de rua foi o que nos provocou, seguindo uma lógica incremental (Sandberg; Alvesson, 2010), a compor um *framework* com proposições de suporte analítico.

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 micro comportamental, ou seja, em um nível intermediário, através 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).

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 a nível de rua. Posteriormente, com base em revisão sistemática 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.

2 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).

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 (Hupe, 2013; Bonelli *et al.*, 2019; Lotta, 2019; Lotta; Marques, 2020; Boldrin; Ferreira, 2024).

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, quer 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, 2019). 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).

2.1 Elementos condicionantes da discricionariedade

Uma sistematização da literatura sobre fatores comportamentais de agentes implementadores revela uma fragmentação ainda persistente quanto às diferentes abordagens que compõem o estado da arte sobre implementação de políticas públicas, e, por consequência, à discricionariedade de tais agentes (Ferreira; Medeiros, 2016).

Isso significa que 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; da sua personalidade, mais seguidora de regras ou rebelde (Brehm; Hamilton, 1996; Prottas, 1979).

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; Engen e Tummers (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. As hipóteses trazidas pelos autores giram em torno de três interpretações: (1) 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; (2) a falta de poder é uma condição quase suficiente para um baixo nível de desejo/disposição para a implementação de políticas pela

burocracia de rua; e (3) a combinação de poder mais significânciaⁱ de uma política pública é uma condição quase-necessária para um elevado desejo/disposição para a implementação de políticas pela burocracia de rua.

Os resultados apresentados por Thomann; Engen e Tummers (2018) deram suporte para aceitar a primeira hipótese, 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 2, as conclusões são ambíguas, uma vez que os resultados apresentados divergem entre os tipos de profissionais analisados. Uma das explicações para tanto é que os fatores capazes de promover satisfação ou insatisfação no trabalho variam de indivíduo para indivíduo. Quanto à terceira hipótese, o estudo também indicou que quando trabalhadores da linha de frente sentem que detêm grande poder discricionário e que a política é significativa para a sociedade, essa combinação fortalece sua vontade de implementá-la (Van der Voet *et al.*, 2017).

A 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).

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 no 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 ruaⁱⁱ (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 III, 1994).

Outra implicação do uso do poder discricionário por parte da burocracia de rua diz respeito à habilidade que estes profissionais desenvolvem para categorizar os usuários do serviço público ou política em questão. A categorização se dá 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 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 este 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).

O quadro 1, apresentado a seguir, traz uma síntese dos principais aspectos condicionantes de discricionariedade identificados na literatura:

Quadro 1: Condicionantes da discricionariedade

Condicionantes da Discricionariedade	Elucidação operacional	Referências
Valor atribuído a incentivos	Percepção sobre bonificações e recompensas.	Bonelli <i>et al.</i> (2019)
Valor atribuído aos assistidos	Julgamento moral de atitudes, comportamento ou <i>status</i> social para categorização de usuários da política.	Maynard-Moody; 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; 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.	Tummers; Bekkers (2014); Thomann; Engen e Tummers (2018).
Características de personalidade	Valores e aspectos psicológicos individuais. Identificação de traços como otimismo, crenças de autoeficácia e <i>locus</i> de controle.	Tummers, Bekkers (2014); Boldrin, Ferreira (2024).
Autonomia	Necessidade intrínseca por autonomia no trabalho.	Wagner III (1994); Lotta e Santiago (2017).

Fonte: Autores (2024)

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, 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 irá demandar capacidades estatais específicas de implementação as quais, por sua vez, influenciam nos 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 pré-estabelecido, 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 face a 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, 1984; O'Dwyer; Mattos, 2010; Sandfort, Moulton, 2020), conforme explorado na seção a seguir.

3 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, Guarido Filho e Coraiola (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 esta à qual certo conjunto de sanções normativas é atribuída (Giddens, 2009).

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 (Capes, 2023). Foram selecionados apenas trabalhos do tipo “teses” e “dissertações”, digitando-se a palavra “estruturação” na área de busca. Na sequência, foram aplicados os filtros relacionados ao ano de publicação dos trabalhos, cujo recorte foi o compreendido entre 2015 e 2022; grande área de conhecimento, selecionando-se trabalhos das “Ciências Humanas” e “Ciências Sociais Aplicadas” e, na área de conhecimento, “Administração”; “Administração de Empresas”; “Administração Pública”; “Ciência Política”; “Políticas Públicas” e “Sociologia”.

Procedendo-se à leitura dos resumos e identificando o significado atribuído à palavra “estruturação”, ao todo, foram obtidos 8 trabalhos de fato referentes à teoria da estruturação (TE) de Anthony Giddens e como esta vem sendo aplicada a pesquisas empíricas nas áreas mencionadas, sendo, destes, 7 teses e 1 dissertaçãoⁱⁱⁱ.

Uma breve revisão dos objetivos de pesquisa declarados pelos trabalhos permite dizer 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 de 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 (2020) objetiva compreender de que forma os agentes atuantes em prefeituras vêm agindo e reagindo frente à

necessidade de (re)estruturação de suas controladorias, bem como influenciando no 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 interrelacionam na área organizacional das controladorias, porém não configuram uma dualidade que favoreça a (re)estruturação das mesmas.

Em Abraham (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, 1984) especialmente por sua atenção a detalhes macrossociológicos, e por sua sensibilidade ao contexto institucional e a 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 a 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 8 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 (2020), de natureza quali-quanti. Nos trabalhos que fazem alusão às modalidades de estruturação: significação, dominação e legitimação (Giddens, 1984) – estas são adotadas como categorias analíticas.

Assim como pontuado em Abraham (2020), boa parte dessas pesquisas faz alusão ao dilema entre uma abordagem micro e macrossociológica nos aspectos metodológicos e epistemológicos para os respectivos fenômenos investigados. É sobre tal dilema que se debruça a seção posterior.

4 Uma alternativa ao dilema macro *versus* micro na análise da implementação a nível de rua

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 a 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)^{iv}. 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 e 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 micro comportamental, ou seja, em um nível intermediário, através 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. O quadro F, 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):

Quadro 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	<i>Inputs</i> para a sobrevivência de uma organização ou programa	Dependência de recursos; restrições fixas; incerteza ou estabilidade.	“ <i>Resourcing</i> ”; 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 <i>status quo</i> .

Fonte: Sandfort e Mouton (2020, p. 5, tradução nossa)

No processo de implementação, as regras correspondem à legislação governamental formal, restrições regulamentares e requisitos informalmente impostos por atores governamentais ou não. Na prática, as regras são moldadas e interpretadas pelos agentes dentro de um sistema (Blau 1955; March; Schulz; Zhou, 2000). A agência humana e a curiosidade estão constantemente trabalhando na adaptação das regras que orientam a implementação (Sandfort; Mouton, 2020). Para Grindle (1977), 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 fazem das mesmas, 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 (Maynard-Moody; Musheno 2000; Lotta 2010). Frequentemente, a agência de burocratas de nível de rua tem sido associada a mecanismos de *coping*, ao invés de à ação estratégica intencionada a moldar a direção de *outcomes* políticos ou programáticos. De fato, profissionais desse nível interpretam e estabelecem rotinas que os 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 face a 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 mais 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 implusionar 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 obediência 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).

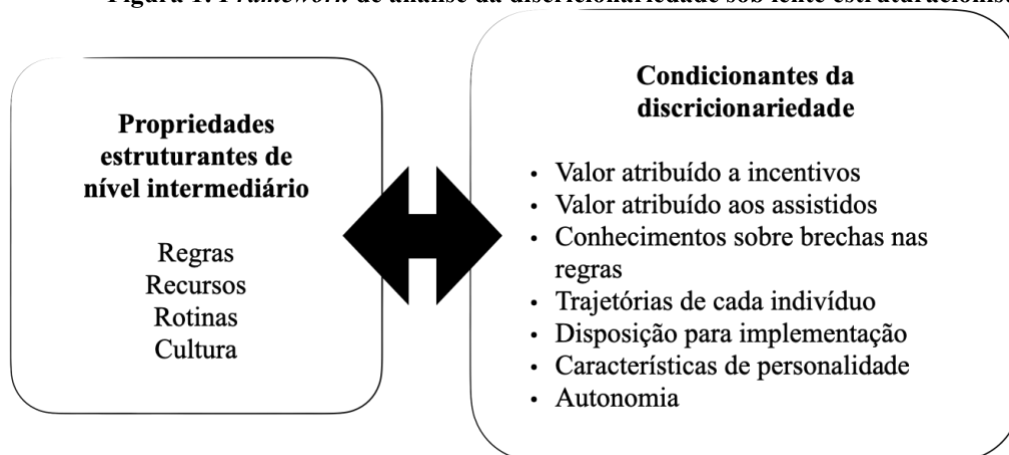
5 Framework e proposições para análise da discricionariedade sob lente estruturacionista

Recuperamos aqui elementos dos quadros apresentados em seções anteriores. No Quadro 1 (p. 5), foram elencados os principais condicionantes de discricionariedade identificados no referencial teórico sobre a temática e suas implicações à implementação de políticas públicas. São estes elementos que, de alguma forma, estimulam, direcionam ou condicionam a ação discricionária, especialmente dos profissionais atuantes no nível de rua.

No Quadro 2 (p. 8), 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



Fonte: Autores (2024)

Para a análise da interação entre as propriedades estruturantes e os condicionantes da 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, conseqüentemente, 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: A discricionariedade dos burocratas de nível de rua é diretamente influenciada pela clareza e quantidade das regras estabelecidas. Em contextos em que as regras são mais claras e menos ambíguas, espera-se que a discricionariedade dos agentes seja reduzida, enquanto regras ambíguas ou insuficientes tendem a aumentar a discricionariedade dos implementadores.

- Proposição 2: A disponibilidade e o tipo de recursos (autoritativos e alocativos) influenciam significativamente a capacidade dos burocratas de nível de rua de exercerem discricionariedade. Recursos abundantes e bem distribuídos aumentam a capacidade dos agentes de implementar políticas de forma eficaz, enquanto a falta de recursos limita essa capacidade.

- Proposição 3: As rotinas organizacionais, desenvolvidas a partir da interpretação das regras formais e da experiência prática, atuam como mediadores no exercício da discricionariedade. A formação de rotinas eficazes pode reduzir a necessidade de decisões discricionárias, ao passo que a ausência de rotinas bem definidas aumenta a dependência da discricionariedade.

- Proposição 4: A cultura organizacional, composta por valores compartilhados e práticas institucionalizadas, influencia a forma como a discricionariedade é exercida pelos agentes implementadores. Uma cultura que valoriza a autonomia e a inovação tende a aumentar a discricionariedade, enquanto uma cultura mais rígida e conservadora pode restringi-la.

- Proposição 5: A interação entre as propriedades estruturantes (regras, recursos, rotinas e cultura) e os elementos condicionantes da discricionariedade (como conhecimentos individuais, trajetórias profissionais e características pessoais) é recursiva e dinâmica. As propriedades estruturantes moldam a discricionariedade, mas também são continuamente moldadas pelas práticas discricionárias dos agentes.

- Proposição 6: A significância atribuída pelos agentes implementadores às políticas públicas, juntamente com o poder discricionário conferido, afeta diretamente sua disposição e motivação para implementar as políticas. Políticas vistas como socialmente significativas e que conferem maior autonomia tendem a ser implementadas com maior comprometimento e eficácia.

- Proposição 7: A confiança e a relação entre os agentes implementadores e a gestão superior são cruciais para o exercício eficaz da discricionariedade. Altos níveis de confiança e suporte da gestão promovem um ambiente propício para decisões discricionárias alinhadas aos objetivos das políticas públicas.

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 pelas 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.

6 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 vá além das dicotomias tradicionais entre abordagens *top-down* e *bottom-up*, e que capture 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*, oferecemos 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.

Contribuímos, ainda, para o campo de estudos ao enfatizar a relevância de uma cultura organizacional que promova a autonomia e a inovação, bem como a necessidade de um ambiente institucional que equilibre clareza normativa com flexibilidade operativa. Em conclusão, acreditamos que reconhecer e explorar a complexa interação entre estrutura e agência é essencial para compreender e tornar mais eficaz o processo de implementação.

Referências

- ABRAHIM, G. S. **Estratégia como prática sob a lente giddensiana**: proposta de um framework teórico-metodológico para a análise do *strategizing*. 2020. 230 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade da Amazônia, Belém, Pará, 2020.
- ARRETICHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.
- BARBOSA, D. S. J. **A regulação assistencial e a integração da rede de atenção à saúde no SUS**: entre oportunidades e constrangimentos. 2019. 185 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2019.
- BARZELAY, M.; GALLEGOS, R. From “new institutionalism” to “institutional processualism”: advancing knowledge about public management policy change. **Governance** 19(4): 531-57, 2006.

BATISTA, K. R. M. **A estruturação das controladorias municipais e a institucionalização de seus controles frente ao avanço regulatório governamental**. 2021. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade da Amazônia, Belém, Pará, 2021.

BLAU, P. **The Dynamics of Bureaucracy**, 2 ed. Chicago: University of Chicago Press, 1963.

BOLDRIN, D. L.; FERREIRA, V. R. S. A Discricionariedade como um Pressuposto da Implementação de Políticas Públicas: um Ensaio Teórico. **Administração Pública E Gestão Social**, 16(2), abril-jun. 2024.

BONELLI, F; FERNANDES, A. S. A.; COÊLHO, D. B.; PALMEIRA, J. S. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. spe, p. 800-816, nov. 2019.

BREHM, J.; HAMILTON, J. T. Noncompliance in environmental reporting: Are violators ignorant, or evasive, of the law? **American Journal of Political Science**, 40(2): 444-477, 1996.

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

CYERT, R. M.; MARCH, J. **A behavior theory of the firm**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1963.

DALTRO, E. **Transformação digital no setor público**: um estudo sobre o uso de mídias sociais na prefeitura de uma capital brasileira. 2020. 123 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2020.

DOMINGUES, J. M. **Teorias Sociológicas no século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FELDMAN, M. Resources in emerging structures and processes of change. **Organization Science**, 15(3): 295-309, 2004.

FERREIRA, V. D. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J.; BRIGHT, C. L.; CRUMPTON, C. D. Implementing social policy in Brazil: an inter-contextual exploration of the exercise of discretion by street-level bureaucrats. **International Public Management Journal**, 0(0): 1-19, 2020.

GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, [1984] 2009.

GOGGIN, M. L.; BOWMAN, A.; LESTER, J. P.; O'TOOLE, L. J. J. **Implementation Theory and Practice**: Toward a Third Generation. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/ Little, Brown, 1990.

GRINDLE, S. M. **Public Choices and Policy Change**. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1991.

GROSS, N. A pragmatist theory of social mechanisms. **American Sociological Review** 74: 358-79, 2009.

HARGROVE, E. C. **The Missing Link: Implementation in Social Policy**. Washington, D.C.: Urban Institute, 1975.

HAWKINS, K. O. Preface. In.: Hawkins, K.O. (ed.), **The Uses of Discretion**. Oxford: Clarendon Press, p. v-viii, 1992.

HUPE, P. Dimensions of Discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. **DMS-Der Moderne Staat**, v. 2, p. 425-440, 2013. Disponível em: <https://budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/15317>. Acesso em: 20 fev. 2023.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**, College Park, MD, University of Maryland Press, 1956.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucrats**. Nova York: Russel Sage, 1980.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In.: LOTTA, G. S. **Teorias e análises sobre a implementação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. **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 (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2010.

LOTTA, G.; MARQUES, E. C. L. How Social Networks Affect Policy Implementation: An Analysis of Street-level Bureaucrats' Performance Regarding a Health Policy. **Social Policy & Administration**, v. 54, p. 345-360, 2020.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. Agentes de implementação e a mediação de políticas públicas: entre dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 109-125, jul. 2010.

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

MARCH, J.; SCHULZ, M.; ZHOU, X. **The dynamics of rules**. Change in written organizational codes. Stanford, CA: Stanford Univ. Press, 2000.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10(2), 329-358, 2000.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers and Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service**. 2nd. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2022.

MORRILL, C. Culture and organizational theory. **Annals of the American Academy of Political and Social Science** September: 15-40, 2008.

MOYNIHAN, D. P. A great schism approaching? Towards a micro and macro public administration. **Journal of Behavioral Public Administration** 1(1): 1-8, 2018.

O'DWYER, G.; MATTOS, R. A. Teoria da Estruturação de Giddens e os estudos de práticas avaliativas. **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 20 (2): 609-623, 2010.

OLIVEIRA, M. M. **Correção de Fluxo em uma Escola da Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro-RJ, 2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 121-143, 2016.

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

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

RAAPHORST, N.; GROENEVELD, S. Double Standards in Frontline Decision Making: A Theoretical and Empirical Exploration. **Administration and Society**, 50(8), 1175-1201, 2018.

ROBICHAU, R. W.; LYNN JR, L E. The implementation of public policy: Still the missing link. **Policy Studies Journal**, 37(1): 21-36, 2009.

ROSSONI, L.; GUARIDO FILHO, E. R.; CORAIOLA, D. M. Recomendações metodológicas para a adoção da perspectiva da estruturação nos estudos organizacionais. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 523-542, jul. 2013.

SANDBERG, J.; ALVESSON, M. Ways of constructing research questions: gap-spotting or problematization? **Organization**, 18(1), 23-44, 2010.

SANDFORT, J. R.; MOULTON, S. Replication or Innovation? Structuration in Policy Implementation, **Perspectives on Public Management and Governance**, vol. 3, n. 2, p. 141-154, jun. 2020.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos concretos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEWELL, W. A theory of structure: Duality, agency, and transformation. **American Journal of Sociology**, 98(1): 1-29, 1992.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** UNICAMPI; NEPP: 2000. Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em 01 jul 2020.

THOMANN, E.; VAN ENGEN, N.; TUMMERS, L. The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 28 (4), 583-601, October 2018.

TUMMERS, L. G.; BEKKERS, V. J. J. M. Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. **Public Management Review**, 16(4), 527-547, 2014.

VAN DER VOET, J, STEIJN, B.; KUIPERS, B. S. What's in it for others? The relationship between prosocial motivation and commitment to change among youth care professionals. **Public Management Review** 19:443-62, 2017.

WAGNER III, J. A. Participation's effects on performance and satisfaction: A reconsideration of research evidence. **Academy of Management Review**, 19(2), 312-330, 1994.

WEBER, K.; DACIN, M. T. The cultural construction of organizational life: Introduction to the special issue. **Organization Science** 22 (2): 287-98, 2011.

WHITTINGTON, R. Giddens, structuration theory and strategy as practice. In: GOLSORKHI, D. et al. (Eds.). **Cambridge Handbook of Strategy as Practice, Second Edition**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 145-164.

ⁱ A ideia de significância remete a um propósito maior a ser alcançado por determinada política pública, suas finalidades sociais e valor adicionado aos clientes beneficiários.

ⁱⁱ Para Tummers e Bekkers (2014, p. 8), “a mediação é o efeito de uma variável independente (discricionariedade) em uma variável dependente (disposição para implementar) por meio de uma variável mediadora (significação do cliente)”.

ⁱⁱⁱ Por questões de espaço para citação de referências, não apresentamos aqui todos os trabalhos, mas elencamos os principais elementos em comum por eles discutidos e observados.

^{iv} HILL, H. C. Understanding implementation: Street-level Bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory** 13(3): 265–82, 2003.

KNOX, V.; HILL, C.; BERLIN, G. Can evidence-based policy Ameliorate the nation's social problems? **Annals** 678: 166–79, 2018.

SANDFORT, J. R. Human service organizational technology. In.: **Human services as complex organizations**, 2nd ed., ed. Yeheskel Hasenfeld, 269–90. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2010.