

**ARTIGOS SUBMETIDOS
EM FLUXO CONTÍNUO**

A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E OS MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DILEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTOS NA EFETIVIDADE GOVERNAMENTAL

Anna Carolina Antunes Madureira¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar como os modelos clássicos de implementação de políticas públicas consideram as dinâmicas e os desafios enfrentados pela burocracia de nível de rua na execução das políticas. Parte-se da problemática de compreender o impacto das abordagens *top-down* e *bottom-up* sobre a atuação desses agentes. Para tanto, abordamos o conceito de burocracia de nível de rua, destacando que, ao lidar diretamente com os cidadãos e enfrentar limitações de recursos, esses burocratas exercem significativa discricionariedade

¹ Advogada. Vice-Presidente da Comissão Mentoria Jurídica (OAB DC). Mestranda em Direito e Políticas Públicas (PPGD/Unirio). Especialista em Dir. Previdenciário (UCAM). Especialista em Dir. Público e Privado (EMERJ). Especialista em Direito Militar e previdência militar (VENTURO). Especialista em Docência do Ensino Superior (VENTURO). Membro Comissão de Ações para Pessoas Vulnerabilizadas (PPGD/Unirio). Membro Grupo de Pesquisa GPDHTS/CNPq (PPGD/Unirio). Email: carolinaantunes@unirio.edu.br.

na aplicação das políticas. O estudo também analisa diferentes modelos clássicos de implementação, avaliando como cada um considera a atuação da burocracia de nível de rua. A discussão enfatiza que a compreensão dessas dinâmicas é essencial para a efetividade governamental, uma vez que políticas que desconsideram as limitações e estratégias desses atores tendem a apresentar falhas na implementação. Por fim, o artigo busca demonstrar que reconhecer o papel desses agentes e integrar suas perspectivas no desenho das políticas contribui para resultados mais eficazes e adaptados à realidade social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de caráter exploratório e analítico, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de artigos acadêmicos, contribuindo para aprimorar a integração entre formulação e execução das políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Burocracia de Nível de Rua. Implementação de Políticas. Ética Administrativa. Efetividade Governamental.

Abstract

This article aims to analyze how classical models of public policy implementation consider the dynamics and challenges faced by street-level bureaucracy in policy execution. It addresses the issue of understanding the impact of top-down and bottom-up approaches on the actions of these agents. The study explores the concept of street-level bureaucracy, highlighting that, by interacting directly with citizens and facing resource constraints, these bureaucrats exercise significant discretion in policy application. The research also examines different classical implementation models, evaluating how each accounts for the role of street-level bureaucrats. The discussion emphasizes that understanding these dynamics is essential for governmental effectiveness, as policies that overlook the limitations and strategies of these actors often fail in implementation. Finally, the article argues that recognizing the role of these agents and integrating their perspectives into policy design contributes to more effective outcomes adapted to social realities. The study adopts a qualitative, exploratory, and analytical methodology based on a bibliographic review and documentary analysis of academic articles and relevant legislation, aiming to enhance the integration between policy formulation and implementation.

Keywords: Public Policies. Street-Level Bureaucracy. Policy Implementation. Administrative Ethics. Government Effectiveness.

INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas constitui uma etapa central do processo de governança, na medida em que traduz decisões formais em ações concretas que impactam a vida da população. Esse processo envolve múltiplos atores, níveis institucionais e contextos locais, e não se limita à aplicação mecânica de normas, mas também à adaptação das políticas às realidades concretas. Nesse cenário, os burocratas de nível de rua desempenham um papel crucial, atuando na linha de frente da prestação de serviços e exercendo discricionariedade para lidar com lacunas institucionais, conflitos de interesse e demandas sociais diversas.

A eficácia e a efetividade das políticas públicas dependem, portanto, não apenas do desenho inicial das políticas, mas da capacidade desses agentes de implementar decisões de forma adaptativa e contextualizada. Parte-se da problemática de compreender como os modelos clássicos de implementação de políticas públicas levam em conta as dinâmicas e os desafios enfrentados pelos agentes da burocracia de nível de rua durante a execução das políticas, dentro do modelo *top-down* e *bottom-up*.

Para tanto, abordaremos no tópico um, o papel central dos burocratas de nível de rua, ou seja, agentes públicos que atuam diretamente na linha de frente da prestação de serviços, como professores, médicos, policiais e assistentes sociais. O tópico destaca como esses agentes transformam diretrizes abstratas em práticas concretas, enfrentando desafios como escassez de recursos e alta demanda, e como sua discricionariedade se torna um instrumento necessário para adaptar políticas à realidade social, garantindo ou, em alguns casos, comprometendo a efetividade das ações governamentais. Também são discutidas as lacunas teóricas e metodológicas do campo de implementação de políticas públicas, que reforçam a autonomia desses

agentes e a importância de compreender sua atuação no cotidiano administrativo.

No tópico dois, será abordada a análise de políticas públicas, considerando tanto a formulação quanto a dimensão da inteligência política, com o objetivo de compreender os fatores que influenciam a tomada de decisão pública. O tópico também examina a evolução histórica dessas análises, com destaque para a segunda geração de estudos, surgida na década de 1980, voltada à avaliação dos impactos das políticas públicas e à construção de modelos teóricos capazes de orientar investigações empíricas.

Serão abordadas, ainda, as duas principais perspectivas de implementação: o modelo top-down, que enfatiza o planejamento centralizado e a conformidade dos agentes às decisões superiores, e o modelo bottom-up, que valoriza a atuação dos implementadores, a adaptação ao contexto local e as interações contínuas entre políticas públicas e realidades específicas. Assim, objetivamos apontar o diálogo entre essas abordagens permite compreender a complexidade da implementação, equilibrando planejamento central e flexibilidade operacional.

No tópico três, o foco recai sobre a articulação entre ética, formulação de políticas, atuação da burocracia e resultados concretos para a sociedade. É discutido que a efetividade governamental não depende apenas da clareza normativa, mas da forma como os agentes de nível de rua aplicam e adaptam políticas na prática, exercendo discricionariedade dentro de limites legais e éticos. O tópico ressalta ainda a importância de reconhecer o papel desses agentes, fornecer recursos e capacitação adequados e integrar suas perspectivas ao desenho das políticas, fortalecendo a legitimidade e a eficiência das ações governamentais.

A pesquisa adota metodologia qualitativa, de caráter exploratório e analítico, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental de artigos acadêmicos e legislações que abordam a

temática. Busca-se, assim, contribuir para aprimorar a integração entre formulação e execução das políticas públicas, reforçando a importância do reconhecimento das dinâmicas da burocracia de nível de rua como fator decisivo para o sucesso das políticas governamentais.

BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E SEU PAPEL NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A maioria dos cidadãos encontra o governo por meio dos serviços públicos, o que evidencia a centralidade dessas políticas na mediação entre Estado e sociedade. Nesse contexto, a qualidade, a acessibilidade e a efetividade dos serviços ofertados tornam-se elementos determinantes para a percepção da legitimidade estatal e para o fortalecimento da confiança nas instituições democráticas.

A análise dos serviços públicos, portanto, não se restringe a uma dimensão administrativa ou técnica, mas envolve também aspectos políticos, sociais e jurídicos, refletindo diretamente na concretização dos direitos fundamentais e na redução das desigualdades sociais.

Seguindo essa premissa, Lipsky (2019, p.37) nos apresenta o conceito do que ele denomina “Burocratas de nível de rua”, ou seja, aqueles agentes públicos que, atuando diretamente na linha de frente da prestação dos serviços, materializam as políticas governamentais no cotidiano da população.

São professores, policiais, assistentes sociais, médicos e demais servidores que, em sua interação diária com os cidadãos, transformam diretrizes abstratas em práticas concretas. Dessa forma, os burocratas de nível de rua exercem um papel fundamental no implemento e efetividade das políticas públicas, uma vez que suas decisões, muitas vezes tomadas em contextos de escassez de recursos e alta demanda, influenciam diretamente a experiência do cidadão com o Estado.

Justamente por estarem na linha de frente da prestação dos serviços públicos, bem como na execução das políticas governamentais, os burocratas de nível de rua acabam se tornando o ponto central da controvérsia acerca da entrega de serviços mais eficientes e eficazes.

Todavia, sua atuação envolve não apenas a aplicação de normas e regulamentos, mas também a tomada de decisões em situações complexas, nas quais as demandas sociais são maiores do que os recursos disponíveis. Nesse sentido, tais agentes se encontram em uma posição paradoxal: ao mesmo tempo em que representam o Estado para o cidadão comum, também enfrentam as limitações estruturais impostas pelo próprio sistema administrativo.

Como mecanismo de solução, esses denominados burocratas encontram no poder discricionário uma “válvula de escape” para atender às demandas coletivas e sociais. Todavia, este mecanismo não pode servir como justificativa para arbitrariedades, tampouco como meio de suprir de forma permanente as falhas estruturais do Estado na formulação e execução das políticas públicas.

A discricionariedade, embora necessária diante da complexidade e da imprevisibilidade dos contextos cotidianos, deve ser exercida dentro dos limites legais e principiológicos, garantindo a observância da igualdade, da impessoalidade e da eficiência. Assim, a atuação discricionária precisa ser entendida como uma ferramenta de adaptação da norma à realidade concreta, e não como uma autorização para decisões subjetivas ou descoladas do interesse público, que por vezes impacta na efetividade do implemento de políticas públicas.

A adoção dessa discricionariedade está diretamente relacionada às limitações teóricas e metodológicas ainda existentes no campo de análise de políticas públicas. Por ter ganhado maior difusão apenas a partir da década de 1990, esse campo de estudos apresenta lacunas significativas, sobretudo nas etapas de implementação e avaliação (BONELLI et al., 2019).

A escassez de referenciais consolidados para compreender como as decisões são tomadas no cotidiano administrativo acaba por reforçar a autonomia decisória dos burocratas de nível de rua, muitas vezes sem a devida ancoragem em parâmetros uniformes de atuação. Nesse sentido, a implementação das políticas públicas se mostra como uma etapa particularmente sensível, pois é nesse momento que diretrizes abstratas se transformam em ações concretas que afetam diretamente a vida da população.

A ausência de instrumentos claros de monitoramento e de avaliação sistemática do desempenho dificulta a padronização da atuação e abre espaço para soluções individuais que, embora legítimas em determinados contextos, podem comprometer a equidade no acesso aos serviços públicos. Essa lacuna teórica e prática acentua a dependência da discricionariedade como ferramenta de ajuste entre a norma e a realidade social.

Nos dizeres de Ribeiro e Adeodato (2020, p.105-106), a literatura sobre implementação de políticas públicas recebeu um impulso significativo a partir dos estudos de Pressman e Wildavsky em 1973, que analisaram detalhadamente um programa federal de desenvolvimento econômico na cidade de Oakland, Califórnia. O foco da pesquisa estava na execução de um programa destinado à geração de empregos para minorias, considerado, à primeira vista, simples em seus objetivos.

Ao acompanhar a implementação do programa, os autores identificaram diversas dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos, evidenciando que mesmo políticas bem planejadas podem encontrar barreiras práticas significativas. Esses obstáculos incluíam problemas de coordenação entre diferentes órgãos, conflitos de interesse entre atores envolvidos e limitações institucionais que dificultavam a consecução dos objetivos previstos (RIBEIRO; ADEODATO, 2020).

Ribeiro e Adeodato (2020, p.106-107), afirmam que a obra de Pressman e Wildavsky tornou-se referência na área de implementação de políticas públicas, pois demonstrou que a complexidade das interações entre múltiplos atores e organizações é um fator determinante para o sucesso ou fracasso das políticas. Esse estudo pioneiro destacou a importância de compreender a execução de políticas não apenas como uma questão técnica, mas como um processo dinâmico, sujeito a influências institucionais, sociais e políticas.

Segundo Bonelli, Fernandes, Coêlho e Palmeira (2019, p.804), mencionam uma rigorosa revisão no estado da arte no campo de implementação das políticas públicas e a coleta de resultados, como forma de identificar os problemas na efetividade dessas políticas, cujos estudos se dividem em gerações.

Por intermédio de pesquisas publicadas nos anos 1970, a primeira geração busca compreender as justificativas da ausência de efetividade de uma política pública, reconhecendo haver uma lacuna entre o que se é formulado até ao ponto em que se implementado. Já nos anos 1980, a segunda geração tinha o foco de estudos busca identificar o impacto da política pública de acordo com o modelo que é adotado. Já a terceira geração busca compreender a efetividade de uma política pública a partir dos atores governamentais (BONELLI; FERNANDES; COÊLHO; PALMEIRA, 2019).

De acordo com Lota (2014, p.190), o processo de implementação de políticas públicas apresenta dificuldades que não encontram soluções simples, justamente por envolver múltiplos atores, diferentes interesses e contextos institucionais complexos.

A literatura que aborda a implementação das políticas públicas parte da concepção de que essas políticas podem ser divididas em diferentes fases. Embora, na prática, essas etapas nem sempre sejam tão claramente definidas e frequentemente se sobreponham, essa abordagem metodológica fornece um instrumento útil para a

compreensão e análise sistemática do processo de implementação (LOTA, 2014).

Justamente, por não haver uma abordagem clara das fases de execução de uma política pública e a necessidade de resposta aos anseios sociais, a discricionariedade administrativa torna-se um instrumento essencial, senão o único, para adaptar as diretrizes gerais às demandas concretas da população.

É de suma importância, a compreensão da interação entre a discricionariedade dos burocratas nível de rua e as fases de implementação como forma de permitir a análise de forma mais precisa como as políticas públicas se traduzem em resultados efetivos para a sociedade (LIPSKY, 2019).

Os burocratas de nível de rua, tornam-se o foco da controvérsia política, pois enfrentam pressões conflitantes: de um lado, são cobrados pela necessidade de aumentar a efetividade e a responsividade dos serviços públicos; de outro, sofrem pressão por parte dos cidadãos para elevar a eficiência e a qualidade do atendimento. São esses agentes que determinam o acesso da população a direitos e benefícios governamentais e, por meio de sua atuação cotidiana, possibilitam o contato direto do público com a administração pública.

Duas razões centrais explicam por que esses agentes dominam a controvérsia política nos serviços públicos. A primeira é que qualquer debate sobre o escopo e o foco dos serviços impacta diretamente a função que desempenham. A segunda é o grande efeito de sua atuação sobre a vida das pessoas: eles socializam o espaço na comunidade, moldam expectativas sobre os serviços públicos, determinam a elegibilidade dos cidadãos para benefícios ou aplicação de sanções, e definem a forma de tratamento e a mediação da relação institucional entre o cidadão e o Estado.

Assim, os burocratas de nível de rua constituem o lócus da ação pública, atuando como mediadores essenciais das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos, materializando políticas e

influenciando de forma direta a experiência social e institucional do público em seu contato com a administração.

Diante disso, a implementação de políticas públicas pode ser compreendida como um processo definido pela interação entre diversos atores dentro de ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. Essas interações não ocorrem de forma isolada, mas estão condicionadas pelos limites e regras estabelecidas pelas instituições, bem como pelas redes de relações pessoais e profissionais que se entrelaçam no contexto da administração pública. Dessa forma, o estudo da implementação exige uma análise que vá além do papel individual dos agentes e considere o complexo tecido institucional e social em que atuam.

As dinâmicas políticas emergem justamente dessas interações, refletindo tanto os constrangimentos impostos pelas estruturas formais quanto as negociações e adaptações que ocorrem nas relações interpessoais. Os resultados da implementação das políticas públicas, portanto, não são apenas produto de decisões formais ou normas técnicas, mas de um conjunto de práticas e adaptações que surgem no cotidiano da burocracia. Esse entendimento evidencia a importância de se observar a atuação coletiva dos agentes e as interdependências que caracterizam a execução das políticas (LOTA, 2014).

Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que a implementação das políticas públicas é realizada por uma burocracia em interação. Não há mais um único agente responsável por todo o processo; ao contrário, trata-se de um sistema no qual múltiplos atores, em diferentes níveis e funções, desempenham papéis complementares. A análise desse sistema permite compreender como as decisões, a discricionariedade e as relações institucionais moldam o acesso da população aos serviços públicos e influenciam a eficácia, a eficiência e a equidade das políticas implementadas.

DIFERENTES MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS ABORDAGENS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO

A análise de políticas públicas, segundo Lasswell (1956, p. 8), envolve uma orientação dupla, que se concentra tanto no processo de formulação de políticas quanto nas necessidades de inteligência política. Para isso ele aponta duas dimensões.

A primeira dimensão diz respeito ao desenvolvimento de uma ciência voltada à criação e execução de políticas, utilizando métodos de investigação social e psicológica para compreender os fatores que influenciam a decisão pública. A segunda dimensão busca aprimorar o conteúdo concreto das informações disponíveis aos formuladores de políticas, ultrapassando muitas vezes os limites tradicionais das ciências sociais, para incorporar conhecimentos específicos e contextualizados que possam influenciar a tomada de decisão.

Dessa forma, a análise de políticas públicas se caracteriza por sua amplitude e flexibilidade. Enquanto o estudo científico das políticas se mantém relativamente restrito, focando em elementos passíveis de investigação sistemática, a inteligência política exige uma abordagem mais ampla, capaz de considerar informações diversas, desde dados técnicos, como infraestrutura portuária, até aspectos culturais ou comportamentais de populações específicas (LASSWELL, 1956).

Essa perspectiva evidencia que diferentes modelos de análise podem privilegiar tanto o rigor metodológico quanto a adaptabilidade ao contexto, oferecendo ferramentas variadas para compreender e melhorar a implementação das políticas públicas. Todavia, não existe um consenso e muito menos uma abordagem única de modelo de política pública que assegure a eficácia e sucesso da política.

Sob essa perspectiva, a implementação não se refere à criação das condições essenciais para a política, uma vez que pressupõe que essas condições já estejam estabelecidas. Por exemplo, para que uma

determinada política possa ser efetivamente implementada, é necessário que a legislação pertinente e os recursos financeiros correspondentes já tenham sido aprovados, assim como que acordos prévios com as entidades envolvidas estejam formalizados. O atendimento a essas condições iniciais é fundamental para garantir que as propostas de políticas públicas possam ser executadas, evitando que sejam abortadas antes mesmo de entrarem em prática (NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Seguindo esse raciocínio, conforme mencionado no tópico anterior, a construção das políticas públicas evoluiu ao longo de diferentes gerações. Já na década de 1980, a segunda geração concentrou-se em estudos voltados a identificar o impacto das políticas públicas, considerando o modelo de implementação adotado e suas consequências na prática (BRITES; CLEMENTE, 2019).

A segunda geração de pesquisas em políticas públicas teve como objetivo principal a construção de modelos teóricos e estruturas analíticas que pudessem guiar investigações empíricas. Essa evolução busca fornecer instrumentos conceituais para compreender melhor o processo de implementação, anteriormente tratado de forma descritiva (LOTA, 2014).

Nesses dizeres, Celina Souza (2003, p.17) afirma a necessidade de:

(...) adentrar é o que se chama de análise *bottom-up*. Sua importância cresceu a partir dos anos de 1980 com a pesquisa realizada por Michael Lipsky (1980), que chamou a atenção para o fato de que os modelos de análise em políticas públicas eram excessivamente concentrados em atores (decisores) que elaboram uma política.

Segundo Najberg e Barbosa (2006, p.38-39), a análise da implementação de políticas públicas passam por dois modelos, o primeiro denominado de *top-down* (de cima para baixo) e o segundo, denominado de *bottom-up* (de baixo para cima), cada uma com suas

premissas sobre o papel dos atores e a dinâmica de execução das políticas.

A perspectiva *top-down*, se manifesta nas estruturas tradicionais de governança, nas quais há uma clara separação entre a formulação da política e sua execução administrativa, com ênfase no controle hierárquico e na autoridade centralizada. Os defensores dessa abordagem veem a implementação como um ideal normativo, no qual a política pública deve ser concebida no nível superior e executada pelos agentes responsáveis de acordo com os objetivos previamente estabelecidos (NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Nessa perspectiva, o sucesso da implementação depende da capacidade de transmitir e garantir a execução fiel das decisões formuladas no topo, reforçando a importância da coordenação central e da conformidade dos agentes de nível inferior.

Sob esse prisma, a implementação é compreendida dentro do sistema do ciclo de política, com atenção especial às ações dos tomadores de decisão de nível superior, que procuram controlar o processo, muitas vezes oferecendo recomendações sobre como estruturar a execução das políticas desde o início.

Em contraste, a perspectiva *bottom-up* compreende a criação e implementação de políticas públicas como um continuum dinâmico, no qual as intenções originais podem sofrer modificações à medida que as ações são executadas. Nessa perspectiva, assume-se que a implementação não é um processo mecânico de aplicação de normas previamente definidas, mas sim uma etapa de transformação e adaptação das políticas originais, em que diferentes atores interagem com contextos locais, necessidades da população e limitações institucionais (NAJBERG; BARBOSA, 2006).

Por esse motivo, a análise *bottom-up* adota um olhar longitudinal, acompanhando o percurso da política desde sua concepção até as alterações que ocorrem ao longo de sua execução. Observa-se não apenas a origem do programa, mas também as mudanças

introduzidas em todos os níveis de implementação e os momentos em que a política é substancialmente modificada.

Reforçando esse modelo, Celina Souza (2003, p. 17) afirma:

Sem desprezar o uso de modelos *top-down* de análise, as pesquisas passaram a usar, também, análises *bottom-up*, que partem de três premissas: a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação. Modelos de análise *bottom-up* podem ser passíveis de crítica quanto à sua capacidade explicativa, mas, por não ignorarem a complexidade de uma política, precisam ser mais testados entre nós.

Essa abordagem permite compreender como a realidade concreta do serviço público influencia os resultados, ressaltando o papel ativo dos agentes de implementação na adaptação das políticas às demandas e desafios do cotidiano. Do mesmo modo, essa visão contribui para compreender a discricionariedade dos burocratas de nível de rua como um mecanismo essencial para lidar com conflitos, lacunas institucionais e demandas diversas da população.

Assim, as abordagens *top-down* e *bottom-up* oferecem lentes complementares para analisar a implementação de políticas públicas. Enquanto a primeira destaca o planejamento centralizado, a autoridade e a conformidade, a segunda evidencia a adaptabilidade, a interdependência e a ação mediada por contextos locais.

O diálogo entre essas perspectivas permite uma compreensão mais rica do processo de implementação, mostrando que políticas públicas são materializadas por uma interação contínua entre estruturas formais, atores estratégicos e agentes que operam na linha de frente do serviço público.

A implementação de políticas públicas envolve uma complexidade significativa, pois os programas elaborados por decisores centrais nem sempre se traduzem diretamente em resultados práticos. A experiência prática demonstra que a execução das políticas enfrenta diversos desafios, incluindo limitações de recursos, múltiplos atores envolvidos e diferentes interesses institucionais. Assim, a distância entre a formulação de uma política e sua concretização revela a necessidade de analisar a implementação não apenas pelo desenho da norma, mas também pelas interações e adaptações realizadas no nível local.

Nesse contexto, a abordagem *bottom-up* surge como uma alternativa para compreender melhor o papel dos implementadores na materialização das políticas públicas. Essa perspectiva desloca o foco do estudo do governo central e dos decisores para os agentes de implementação, considerando a natureza dos problemas a serem resolvidos e as redes de relações que sustentam a execução das políticas. Ao reconhecer a complexidade do cotidiano administrativo, a análise *bottom-up* destaca como os agentes adaptam as diretrizes gerais às condições locais, mantendo a flexibilidade diante de situações imprevistas (HOWLETT et al., 2013).

Apesar de suas contribuições, os modelos *bottom-up* também enfrentam limitações, principalmente no que diz respeito à capacidade de generalização e à busca por simplicidade analítica. A abordagem desafia a tendência das ciências sociais de criar modelos elegantes e lineares, evidenciando que a implementação de políticas públicas é marcada por interações dinâmicas e multifacetadas.

RELAÇÃO ENTRE A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA, OS MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVIDADE GOVERNAMENTAL

A ética ocupa papel central no campo da análise das políticas públicas, não apenas como dimensão normativa complementar, mas

como elemento constitutivo de sua própria formulação até a efetividade da implementação. Conforme observa, Merino (2008, p.14), a relevância da ética reside, em três etapas que considera fundamental no processo de análises e implementação de políticas públicas.

Em primeiro lugar, Merino (2008, p.15) aborda a chamada teoria de entrada, isto é, no conjunto de pressupostos que orienta a seleção dos problemas públicos, os métodos adotados para defini-los e a racionalidade associada a esse processo.

Sob essa perspectiva, torna-se evidente que a análise de políticas públicas não pode ser reduzida a um exercício meramente técnico ou instrumental, pois envolve escolhas valorativas que determinam quais problemas ingressam na agenda governamental, de que modo são delimitados e quais alternativas são consideradas viáveis. Assim, a dimensão ética estrutura o campo desde sua origem, condicionando a visibilidade ou invisibilidade de determinadas questões, bem como a legitimação dos critérios que guiam a tomada de decisão (MERINO, 2008).

Desse modo, embora a teoria de entrada não seja capaz de resolver integralmente os desafios inerentes à implementação de uma política pública, nem de assegurar que o desenho institucional supere todas as restrições práticas, ela constitui um ponto de partida indispensável para conferir coerência ao processo como um todo. Isso porque cada etapa da política, desde a formulação à execução envolve dilemas éticos específicos, que não podem ser ignorados ou reduzidos a meros aspectos técnicos.

Ao assumir explicitamente os valores que nortearão a ação governamental, a teoria de entrada permite estabelecer critérios de consistência entre objetivos, meios e resultados, funcionando como um eixo de racionalidade normativa capaz de sustentar a legitimidade da política pública diante da sociedade.

Merino (2008, p.16), afirma que uma vez definida a posição ética que orientará a ação estatal, a política pública requer a construção

de um verdadeiro “mapa de rota”, no qual o problema seja explicitamente identificado a partir de suas causas e vinculado a alternativas de ação factíveis. Essa etapa é fundamental para transformar princípios normativos em diretrizes operacionais, garantindo que a política não se restrinja a declarações abstratas, mas se traduza em estratégias concretas capazes de enfrentar as origens do problema e orientar soluções sustentáveis.

Na terceira etapa, Merino (2008, p. 19) associa a implementação das políticas públicas a um verdadeiro campo de batalha, em contraste com a analogia weberiana utilizada para o desenho do “mapa de rota”. Se no momento da formulação predominam modelos ideais, abstrações e definições normativas, a fase da implementação confronta essas concepções com a realidade concreta, permeada por restrições institucionais, disputas de poder, escassez de recursos e resistências burocráticas.

Trata-se do espaço em que valores, interesses e capacidades estatais se entrecruzam, determinando em última instância se a política pública logrará alcançar efetividade ou se ficará restrita ao plano formal.

O conceito de interesse público, tal como exposto por Lima Júnior (2008, p. 267), exige uma reflexão ética constante, pois não pode ser confundido nem com a mera soma de vontades individuais, nem com o interesse do governante ou do corpo político que exerce o poder.

Ao reconhecer que o interesse público pode, em determinadas situações, coincidir com interesses particulares ou minoritários sem perder sua natureza coletiva, evidencia-se que sua definição depende de critérios normativos que transcendam a lógica utilitarista da maioria ou a conveniência estatal (LIMA JÚNIOR, 2010).

Nesse ponto, a ética assume papel estruturante: é ela que fornece os parâmetros para distinguir quando um interesse individual ou setorial adquire relevância pública, bem como para impedir que

a noção de público seja instrumentalizada por projetos de poder hegemônicos. Assim, a ética não apenas orienta a seleção de problemas e a formulação de políticas, como já destacado por Merino (2008, p. 19-20), mas também fundamenta a própria legitimidade do interesse público como norte da ação estatal.

Portanto, reconhecer o papel da ética na análise das políticas públicas é fundamental para compreender por que diferentes contextos institucionais e sociais podem produzir respostas diversas diante de problemas semelhantes, bem como para avaliar em que medida os valores subjacentes ao processo decisório afetam a efetividade e a legitimidade das ações governamentais.

Mas, apesar da ênfase de Merino (2008, p. 20) na dimensão ética e na definição do interesse público como fundamento das políticas públicas, a literatura aponta que a efetividade dessas políticas não depende apenas da clareza normativa e da coerência conceitual no nível de formulação. A implementação, especialmente em contextos complexos e heterogêneos, envolve atores que operam na linha de frente da administração da chamada burocracia de nível de rua, cujas interpretações, discricionariedade e decisões cotidianas influenciam diretamente a concretização dos objetivos governamentais.

Nesse sentido, existe um hiato entre a racionalidade normativa prevista nos modelos de políticas públicas e a realidade das práticas implementadas, o que torna imprescindível compreender como esses agentes traduzem, adaptam ou, por vezes, contornam os instrumentos de política diante de limitações institucionais, recursos escassos e demandas sociais conflitantes.

Assim, investigar a relação entre a ética na formulação, os modelos de políticas públicas e a atuação da burocracia de nível de rua torna-se central para avaliar a efetividade governamental e a capacidade do Estado de transformar princípios e objetivos em resultados concretos para a sociedade.

Fato que a efetividade governamental não pode ser avaliada apenas pela qualidade técnica do desenho institucional da política, mas pela forma como os agentes de nível de rua a aplicam no cotidiano. Muitas vezes, a distância entre o “texto legal” e a “prática administrativa” revela-se justamente no momento de execução, em que se observa como a política pública chega ou não ao seu público-alvo.

A análise da burocracia de nível de rua evidencia que a discricionariedade é característica intrínseca ao trabalho desses agentes, especialmente quando lidam com tarefas complexas e interações diretas com o público. Como apontam os estudos analisados, o grau de discricionariedade varia conforme a natureza da atividade, mas permanece como fator decisivo para a efetividade das políticas públicas. Nesse contexto, surge um ponto de interseção com a ética e o interesse público: os agentes de nível de rua não apenas implementam normas, mas interpretam e adaptam políticas à realidade concreta, exercendo escolhas valorativas que podem reforçar ou comprometer o bem coletivo (LIPSKY, 2019).

Assim, compreender a atuação desses trabalhadores é essencial para avaliar em que medida os princípios éticos e os objetivos definidos no desenho da política pública se traduzem em resultados efetivos para a sociedade, revelando o elo entre teoria normativa e prática administrativa.

Concluimos assim, que há uma relação direta e indissociável entre os modelos de formulação orientam a ação estatal; a burocracia de nível de rua concretiza ou redireciona tais modelos; e a efetividade governamental depende da articulação entre desenho e prática. A ausência de mecanismos de apoio, capacitação, supervisão e recursos adequados pode levar à distorção dos objetivos iniciais, enquanto a valorização da burocracia de base e o reconhecimento de sua função decisória podem fortalecer a legitimidade e a efetividade das políticas públicas.

CONCLUSÃO

A implementação de políticas públicas revela-se como um processo intrinsecamente complexo, que vai além da mera aplicação de normas e regulamentos. Nesse contexto, a burocracia de nível de rua desempenha papel central, atuando como mediadora entre o Estado e a sociedade e transformando diretrizes abstratas em ações concretas. Esses agentes enfrentam desafios cotidianos, como escassez de recursos e demandas sociais conflitantes, e sua atuação evidencia a necessidade de discricionariedade fundamentada em princípios legais e éticos.

A ética, nesse cenário, assume função estruturante ao orientar a tomada de decisão dos burocratas de nível de rua. Ao definir critérios normativos que garantam impessoalidade, equidade e interesse público, a ética não apenas legitima as ações administrativas, mas também orienta a adaptação das políticas às necessidades concretas da população. Dessa forma, a prática ética torna-se indispensável para que a discricionariedade desses agentes contribua efetivamente para o bem coletivo, sem se reduzir a decisões arbitrárias ou isoladas.

Os diferentes modelos de análise de políticas públicas, incluindo abordagens *top-down* e *bottom-up*, oferecem perspectivas complementares sobre o processo de implementação. Enquanto o modelo *top-down* valoriza a centralização, planejamento e conformidade, o *bottom-up* enfatiza a adaptabilidade, a interdependência e o papel ativo dos agentes locais na execução das políticas. A conjugação dessas perspectivas permite compreender como as políticas públicas são materializadas no cotidiano e como a atuação dos burocratas de nível de rua influencia diretamente os resultados e a efetividade governamental.

A literatura evidencia que há um hiato entre o desenho normativo das políticas e sua execução prática, sendo a burocracia de nível de rua o elo crítico nesse processo. A capacidade desses agentes

de interpretar, adaptar e aplicar as políticas diante de contextos concretos demonstra que a implementação não é um ato mecânico, mas um espaço de negociação entre normas, valores éticos e demandas sociais. Reconhecer essa dinâmica é fundamental para aprimorar a eficácia e a legitimidade das ações governamentais.

Em síntese, a efetividade das políticas públicas depende da articulação entre formulação normativa, implementação prática e atuação ética da burocracia de nível de rua. Políticas bem-sucedidas são aquelas que reconhecem e valorizam o papel desses agentes, equilibrando rigor técnico, flexibilidade adaptativa e compromisso ético, garantindo que os objetivos governamentais se convertam em resultados concretos e socialmente relevantes. A integração entre ética, prática dos agentes e implementação constitui, portanto, o núcleo essencial para fortalecer a relação entre Estado e sociedade.

REFERÊNCIAS

BRITES, Carla Mario; CLEMENTE, Augusto Júnior. Implementação de políticas públicas: breve revisão da literatura. *Revista NAU Social*, v. 10, n. 18, p. 27–37, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31461>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BONELLI, Francesco; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; COELHO, Denilson Bandeira; PALMEIRA, Jamili da Silva. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. spe, p. 800–816, 2019. DOI: 10.1590/-1679-395177561. Acesso em: 28 ago. 2025.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Tradução de Francisco G. Heidemann. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LASSWELL, Harold D. *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland, 1956.

LIMA JÚNIOR, Oswaldo Pereira de. Ética, corrupção e responsabilidade social do agente público. *Revista Ciências Humanas*, v. 3, n. 1, 2010. Disponível em: <https://www.rchunitau.com.br/index.php/rch/article/view/230>. Acesso em: 29 ago. 2025.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019.

LOTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186–206, jul./dez. 2014. DOI: 10.12660/cgpc.v19n65.10870. Acesso em: 28 ago. 2025.

MERINO, Mauricio. La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 41, p. 5–32, jun. 2008. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nanci B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. *Revista Interface*, v. 3, n. 2, p. 38–39, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/2>. Acesso em: 28 ago. 2025.

RIBEIRO, Ivan César; ADEODATO, Benedito Fonseca e Souza. Burocracia e políticas públicas: para além da burocracia de nível de rua.

Revista de Direito da Administração Pública, Ano 9, v. 1, n. 3, Dossiê Temático. ISSN 2595-5667.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15–20, fev. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>. Acesso em: 29 ago. 2025.

Recebido em 04.02.2026

Aprovado em 06.05.2026