

# O PAPEL DA BUROCRACIA NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Rebecca Abers



**Expediente****Presidente**

Diogo Costa

**Diretora-Executiva**

Rebeca Loureiro de Brito

**Diretora de Altos Estudos**

Diana Coutinho

**Diretor de Educação Executiva**

Rodrigo Torres

**Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Paulo Marques

**Diretora de Inovação**

Bruna Santos

**Diretora de Gestão Interna**

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

**Revisão**

Adriana Vieira Braga

Luiz Augusto Barros de Matos

**Projeto gráfico, Capa e Editoração eletrônica**

Editorar Multimídia

**Autoria**

Rebecca Abers



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre a administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentam a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas do governo.

# O PAPEL DA BUROCRACIA NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Rebecca Abers

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 05 de 2018.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

A146p Abers, Rebecca  
O papel da burocracia na construção das políticas públicas / Rebecca  
Abers. – Brasília: Enap, 2021.  
50 p. : il. – (Cadernos Enap, 82)

Inclui bibliografia.  
ISSN: 0104-7078

1. Burocracia. 2. Políticas Públicas - Implementação. 3. Metodologia Científica. I. Título.

CDU: 005.731:316.42

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

 Enap, 2021

**Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional**

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

**Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**  
Diretoria de Altos Estudos  
Coordenação-Geral de Pesquisa  
SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília-DF, Brasil

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2. CONCEITUANDO E EXPLICANDO A AÇÃO BUROCRÁTICA</b> .....	<b>7</b>
2.1 Debates sobre ação e estrutura no pensamento social .....	7
2.2 Debates sobre ação na literatura sobre burocracia .....	8
2.3 Debates sobre atores no institucionalismo .....	10
2.4 O conceito de ação criativa na literatura pragmatista e sua aplicação ao estudo das políticas públicas .....	12
2.5 Síntese e apontamentos para análise empírica .....	14
<b>3. NOTA METODOLÓGICA</b> .....	<b>17</b>
<b>4. APRESENTAÇÃO DOS CASOS</b> .....	<b>21</b>
<b>5. ANÁLISE DOS CASOS</b> .....	<b>27</b>
5.1 Tipos de atividades .....	27
5.2 Tipos de problemas .....	31
5.3. Tipos de recurso .....	35
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>43</b>
<b>7. REFERÊNCIAS</b> .....	<b>47</b>
7.1 Estudos analisados .....	47
7.2 Literatura teórica citada .....	47



## 1. INTRODUÇÃO

Este projeto de pesquisa tem como objetivo construir e testar um marco conceitual para visualizar e compreender a ação criativa de funcionários públicos e identificar seus impactos na construção de políticas públicas. Empiricamente, o objetivo é examinar um conjunto de estudos de caso escritos em torno de um marco teórico comum privilegia o exame do burocrata como ator potencialmente criativo. O trabalho envolveu a análise comparativa de um conjunto de teses, dissertações e outras obras escritas no contexto de um projeto de pesquisa que tinha por objetivo explorar a ação criativa de burocratas na implementação de políticas públicas. Ao fazer um diálogo entre esses casos e literaturas teóricas sobre a ação, as instituições e a burocracia, este relatório busca construir e testar uma proposta conceitual para o estudo da ação burocrática fundamentada na sociologia pragmatista.

Na próxima seção deste relatório, desenvolve-se esta proposta teórica. A partir de um levantamento de quatro literaturas – a sociologia da ação, estudos sobre burocracia, estudos institucionalistas, e teoria pragmatista – propõe-se um marco conceitual baseado em três dimensões inspirado no pragmatismo: a atividade, o problema e o recurso. Na terceira seção do relatório, apresenta-se uma metodologia de análise baseada em estudos de caso, que envolveu a criação de uma base de dados descritiva das 54 atividades discutidas em seis estudos sobre cinco casos de política pública. Esta metodologia também envolveu a criação de um sistema de classificação de atividades, problemas e recursos. Na quarta seção, apresenta-se o histórico dos casos, a partir dos estudos analisados. Na quinta seção, apresenta-se a análise da base de dados e uma descrição detalhada das atividades, problemas e recursos classificados. Na sexta seção, apresentam-se as principais conclusões que resultaram deste exercício. Apesar de envolver um processo de discriminação e análise de atividades como se fossem separadas umas das outras, na prática o procedimento possibilitou revelar as conexões entre atividades e entre atores e contextos. Iluminou-se o interior de processos complexos de atuação em que as atividades dos atores protagonistas dos estudos, bem como de outros atores, constantemente transformaram os contextos de ação. Em vez de resultar em rotina, a interação entre ação e contexto criou um terreno movediço em que a criatividade se tornava continuamente necessária.



## 2. CONCEITUANDO E EXPLICANDO A AÇÃO BUROCRÁTICA

Esta seção está dividida em quatro subseções. Primeiro, discutiremos os fundamentos na teoria social do debate sobre agenciamento e sobre a relação entre ação e estrutura. Na segunda seção, examinaremos a literatura sobre burocracia, a procura de discussões teóricas que tornam visível e explicam o papel do funcionário como uma personagem ativa no processo decisório. Na terceira seção, faremos uma varredura na literatura institucionalista da ciência política, na busca de abordagens que valorizam a ação humana. Na quarta seção, apresentaremos alguns apontamentos a partir do pragmatismo que, em diálogo com estas literaturas, parecem oferecer um marco conceitual adequado para examinar a ação criativa de burocratas.

### 2.1 DEBATES SOBRE AÇÃO E ESTRUTURA NO PENSAMENTO SOCIAL

Embora classicamente o pensamento social se dividiu entre estruturalistas (autores que entendem que a ação individual é explicada por processos que ocorrem em nível coletivo) e individualistas (autores que entendem o coletivo como a soma de atos individuais), boa parte da sociologia contemporânea rejeita essa divisão, propondo que na prática a ação dos indivíduos constrói as estruturas ao mesmo tempo que as estruturas guiam a ação individual. A ideia de mútua constituição de ação e estrutura é a pedra fundamental das obras de autores como Bourdieu (1977) e Giddens (1984). Para esses autores, instituições somente se reproduzem através da prática. Apesar desta introdução de ação na concepção de estruturas, Sewell (1992) repara que ambos os autores deram mais atenção a processos de reprodução estrutural do que na mudança. As estruturas ganham mais vida do que nas perspectivas estruturalistas; são constantemente reproduzidas pela ação, processo que Giddens chama de “estruturação”, e Bourdieu de “habitus”. Mas os autores nos oferecem pouco sobre como o ator poderia agir de maneira que resista à reprodução ou mesmo cause a transformação institucional.

Para Sewell (1992), duas ideias mal desenvolvidas em Giddens poderiam contribuir para construção de uma visão da mútua constituição que desse mais importância para o lado ativo da equação. Primeiro, Giddens critica a ideia de que indivíduos são “cultural dopes” (idiotas culturais): eles têm capacidade crítica; são “knowledgable”, ou capazes de ter conhecimento e compreensão. Segundo, Giddens teoriza que estruturas não são compostas apenas de regras que ditam o que se deve fazer em determinada situação. Estruturas também incluem recursos que atores usam quando agem. Mesmo assim, a obra de Giddens carece de uma explicação teórica de como atores poderiam interpretar regras e usar recursos de maneira diferente do que automaticamente se esperaria. Já que cada indivíduo é inserido cognitivamente em um mundo em que as únicas

normas e papéis que conhecem são aqueles que predominam, é difícil imaginar como fariam para interromper o ciclo através do qual as instituições se reproduzem.

Uma solução insatisfatória é atribuir poder transformador apenas àqueles indivíduos que detêm recursos excepcionais. O termo “empreendedor”, usado tanto na sociologia, quanto na ciência política, geralmente se refere a indivíduos dotados de capacidades ou recursos extraordinários, o que possibilita escapar do ciclo reprodutivo inexorável que prende as pessoas comuns. Em um texto clássico da sociologia, por exemplo, DiMaggio (1977, p. 14) afirma que “novas instituições surgem quando atores organizados com recursos suficientes (empreendedores institucionais) enxergam nelas uma oportunidade de realizar interesses aos quais eles atribuem alto valor”. Na ciência política, encontramos figuras semelhantes. Para Dahl (1961, p. 6), por exemplo, líderes políticos são pessoas excepcionais, “que sabem usar seus recursos até o máximo.” O termo, empreendedor, também tem uso corrente na literatura de políticas públicas. Kingdon (1995, p. 122) o define por “sua vontade de investir seus recursos – tempo, energia, reputação e as vezes dinheiro – na esperança de um retorno futuro”. Em todas essas definições, verificamos que mudança é restrita a atores com recursos extraordinários.

Pensadores mais recentes, especialmente da sociologia, criticam esta visão “heroica” da ação, que essencialmente atribui poderes transformadores apenas a atores que são tão especiais que não se aplicam a eles as regras sociais que governam os mortais normais, da mesma maneira que as leis da gravidade não se aplicam ao Super-homem. Para Lawrence, Suddaby e Leca (2009), precisamos de

*uma visão mais ampla da ação em relação a instituições, uma que evita descrever atores ora como ‘idiotas culturais’ empriionados por arranjos institucionais, ora como empreendedores institucionais hipermusculares (Lawrence; Suddaby; Leca, 2009, p. 1) .*

Esses autores propõem o conceito de “trabalho institucional”, notando que mesmo a manutenção de instituições por pessoas comuns frequentemente exige **esforço** e o uso reflexivo de poderes críticos. O conceito de trabalho institucional traz duas contribuições importantes para este debate. Primeiro, contesta a noção heroica da ação, sugerindo que pessoas comuns são obrigadas a agir com inteligência e proatividade no cotidiano, simplesmente para sobreviver cada dia. Segundo, sugere que mesmo a continuidade pode depender de atores inteligentes e esforçados.

## 2.2 DEBATES SOBRE AÇÃO NA LITERATURA SOBRE BUROCRACIA

A ideia de que burocratas podem ser atores criativos contraria boa parte da literatura sobre burocratas. Em seu artigo clássico, Robert Merton (1952 [1940]) declarou que os burocratas inevitavelmente desenvolvem personalidades disfuncionais. A pressão constante para ser “metódico, prudente, disciplinado” (p. 365), produz “timidez, conservadorismo e tecnicismo” (p. 367). Seguindo Merton, boa parte da literatura presume

que os burocratas eram essencialmente seguidores de regras, cujo principal problema envolvia lidar com incerteza sobre quais regras aplicar (Turner, 1952; Crozier, 1969).

Para a escola do ator racional, no entanto, os burocratas não estão obcecados com as regras: eles pensam apenas em si mesmos. Essa presunção é a base da vasta literatura sobre a relação “agente-principal”. Como todos os indivíduos, o funcionário público nessa literatura é supostamente maximizador de utilidade, cujo principal objetivo é buscar salários mais altos com o mínimo de esforço possível (Lane, 2005, p. 33). A literatura sobre a relação agente principal se concentra em grande parte na burocracia pública (Waterman; Meier, 1998) e prioriza identificar os incentivos e sanções nos contratos que pressionariam os funcionários a fazer o que os políticos querem.

Uma terceira tradição sugere motivações mais complexas (e menos previsíveis) que podem se encaixar melhor com a noção de criatividade. Para uma variedade de perspectivas, os burocratas podem ser movidos por valores, ideologias ou projetos políticos, não apenas regras e incentivos. Grande parte da literatura contemporânea sobre o processo político entende que os burocratas são mobilizados não apenas por regras e interesses próprios, mas também por ideias, propostas políticas ou valores. Um sentido desse debate rompe com a ideia weberiana do burocrata técnico ao explorar a sobreposição de papéis técnicos e políticos na burocracia. Assim, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) argumentam que os burocratas de nível superior estão politicamente engajados em negociações políticas. Kato (1994) mostra que eles usam conhecimento técnico para fins políticos.

Uma outra linha de pensamento sugere que funcionários públicos podem ser guiados por diferentes ideias técnicas. No campo de políticas públicas, várias abordagens inserem burocratas em redes vinculadas por ideais ou crenças compartilhados de políticas. Para Haas (1992), por exemplo, a capacidade de “comunidades epistêmicas” colocarem membros que defendem determinadas ideias em postos governamentais é importante para explicar por que algumas políticas entram na agenda. Para Sabatier (1988), a luta ideacional ocorre entre “coalizões de defesa” que unificam atores governamentais e não governamentais em torno de crenças compartilhadas sobre políticas públicas. Kingdon (1995) explora como empreendedores de políticas públicas buscam colocar ideias específicas na agenda pública sobre quais são os problemas públicos que precisam ser enfrentados e quais são as soluções possíveis para tais problemas. Para esses estudos, a política em torno de políticas públicas é em grande parte uma luta entre grupos de atores que defendem diferentes ideias técnicas.

Um terceiro conjunto de obras que dão importância ao papel ativo do funcionários público examina a burocracia de nível de rua. Estes estudos sugerem que “street level bureaucrats” não apenas respondem a sanções e incentivos que afetam seu interesse próprio (Thompson, 1967), mas também agem sobre crenças. Essas podem ser crenças morais pessoais (Lipsky, 1969; Maynard-Moody; Musheno, 2003), normas profissionais (Tummers, 2011; Tummers et al., 2012), ou simpatias que crescem a partir de origens

sociais, de gênero e raciais (Kennedy, 2014; Meier, 1975; Meier; O’Toole, 2006). Estudos de motivação de carreira acham os funcionários públicos menos preocupados com o salário do que com recompensas “intrínsecas” (como o valor inerente ao seu trabalho) do que os trabalhadores do setor privado (Lee; Wilkins, 2011, p. 46). Nessa perspectiva, os trabalhadores públicos são pelo menos parcialmente motivados por ideias e crenças, não apenas por interesses e normas.

Estudos sobre as origens de tais valores burocráticos tendem a fornecer explicações disposicionais ou institucionais (Oberfeld, 2014). Abordagens disposicionais referem-se aos valores que os funcionários públicos trazem para o serviço público – resultado de experiências sociais e educação. A abordagem da burocracia representativa, por exemplo, argumenta que o contexto social, racial ou de gênero de um funcionário público afeta seu comportamento no local de trabalho, especialmente no tratamento de beneficiários (Kennedy, 2014; Meier, 1975; Meier; O’Toole, 2006). Tais valores podem levar a um processo de “auto-seleção” através do qual pessoas com certas ideias ou normas se candidatam a empregos em certas burocracias. Outros estudos enfatizam que as culturas organizacionais socializam os burocratas para certas normas depois de se juntarem ao serviço público (Dilulio, 1994). O clássico estudo de Kaufman, de 1960, sobre guardas florestais nos Estados Unidos, concluiu que ambos os fatores estavam em ação (Kaufman, 2006 [1960]). Pessoas com certos valores tendiam a se candidatar ao emprego, mas fortes forças culturais dentro da organização disseminavam normas e ideias particulares entre eles. O mais recente trabalho de Oberfeld sobre policiais e assistentes sociais (2014) chega a conclusões semelhantes.

## 2.3 DEBATES SOBRE ATORES NO INSTITUCIONALISMO

Discussões recentes no institucionalismo que chamam atenção para atores e ação têm contribuído para nossa concepção de instituições governamentais como populadas por atores criativos. Há mais de trinta anos, um grupo de sociólogos e cientistas políticos questionou a tendência tanto no marxismo quanto no pluralismo de esvaziar conceitualmente o interior do Estado, deixando-o como uma caixa preta a serviço de classes dominantes ou grupos de interesse. Ao propor “trazer o estado de volta” (Skocpol; Rushmeyer; Evans, 1985), esses autores recuperaram a ideia weberiana de que burocratas seriam atores com interesses, valores, inteligência e recursos. Infelizmente, essa linha frutífera de análise das relações sociais e formas de organização no interior das instituições estatais não proliferou na ciência política. A atenção cada vez maior às “instituições”, e especialmente aos mecanismos de sua reprodução dificultou o olhar para mudança. A mudança institucional aconteceria, para muitos autores institucionalistas, apenas em “conjunturas críticas”, quando as forças de dependência da trajetória se fragilizariam (Collier; Collier, 1991; Mahoney, 2001). **Como** atores repentinamente liberados das amarras institucionais fariam

suas escolhas nessas conjunturas foi muito pouco teorizado. Os próprios atores tendiam a ser descritos de maneira superficial, ora como indivíduos excepcionalmente poderosos (como os presidentes em Mahoney), ora como grupos genéricos (como partidos, “sindicatos”, “empresários” em Collier e Collier).

Desde os anos 1990, autores do chamado “institucionalismo histórico” expressaram um certo incômodo com a dificuldade do campo em entender a mudança (Steinmo; Thelen, 1992). O desenvolvimento de uma teoria de mudança gradual, iniciado por Streek e Thelen (2005) e continuado por Mahoney e Thelen (2010), apresentou avanços importantes ao declarar instituições inerentemente instáveis, sujeitas a conflitos de poder e ambiguidades de interpretação. Mahoney e Thelen (2010) ainda incorporaram atores na teoria, argumentando que diferentes padrões de mudança tendiam a envolver diferentes tipos de atores. Essencialmente, os autores propõem que diferentes tipos de contextos políticos (mais ou menos hierárquicos) e institucionais (mais ou menos rígidos) condicionam qual tipo de estratégia vai predominar. Ao atribuir o ator e a sua estratégia ao contexto, os autores acabam reproduzindo a tendência da literatura institucionalista de negar um papel causal próprio à ação: a ação é explicada como efeito do contexto, mais do que causa. Essa maneira de tratar a ação, tão comum nas ciências sociais, acaba invisibilizando o poder causal da ação sobre as instituições.

Um conjunto de autores que adotam uma postura crítica no interior do institucionalismo vem ajudando a tornar mais visível o papel dos atores nas instituições ao dar foco nas ideias. Blyth (2001) discute como ideias influenciaram a evolução institucional de políticas econômicas na Suécia. Hay (2006), muito influenciado por Blyth e por debates contemporâneos sobre agência e estrutura, propõe a criação de uma nova corrente institucionalista chamada institucionalismo construtivista. Schmidt (2008), influenciado em parte por Habermas, já propõe um outro nome, institucionalismo discursivo.

Todos esses autores chamam atenção ao papel central da maneira que os atores compreendem o mundo para entender como atuam e como as instituições afetam essa ação. Central em todas essas obras é o pressuposto de mútua constituição que detectamos nas obras de Bourdieu e Giddens citadas acima. Se, por um lado, ideias influenciam como o ator age, por outro lado, são construtos humanos. Para Blyth, por exemplo, ideias são ao mesmo tempo guias que ensinam ao ator como deve agir, cadeados cognitivos que dificultam que o ator enxergue caminhos melhores, e armas que podem ser construídas e usadas estrategicamente. A manutenção ou transformação de instituições depende, para esses autores, de como atores interpretam o mundo, as regras, os problemas que buscam resolver, e as soluções adequadas. Às vezes essas interpretações dificultam a ação; às vezes atores conseguem criar novas interpretações. Esse papel duplo das ideias é, para esses atores, um mecanismo que possibilita compreender como ao mesmo tempo instituições podem influenciar a ação e a ação pode influenciar as instituições.

## 2.4 O CONCEITO DE AÇÃO CRIATIVA NA LITERATURA PRAGMATISTA E SUA APLICAÇÃO AO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas três seções, demonstramos que em vários campos de estudo algumas abordagens rejeitam tanto a ideia de que o ator é um individualista autônomo que valoriza apenas o bem próprio, quanto a ideia de que ele é apenas um seguidor de regras. Uma afirmação semelhante pode ser encontrada em obras que partem de perspectivas teóricas diversas: o ator tem alguma capacidade de ação autônoma ao mesmo tempo que é constrangido por crenças compartilhadas e condições materiais limitadas. Mesmo assim, não temos ainda bons instrumentos para pensar em **como** um ator pode agir de maneira crítica e potencialmente inovadora ao mesmo tempo em que se encontra cercado por tantas limitações. A teoria pragmatista nos ajudará a encontrar uma saída desse problema teórico.

Para Hans Joas (1996), é no pragmatismo que podemos encontrar uma teoria adequada para compreender a ação criativa. Joas argumenta que a sociologia da ação é dividida em duas tradições antagônicas, ambas errôneas: a tese de que a ação é “racional”, envolvendo indivíduos inteligentes que fazem cálculos de custos e benefícios e a tese de que o indivíduo é essencialmente um seguidor de normas ou regras definidas pela sociedade. Se a primeira tese supervaloriza a racionalidade e sub-teoriza as origens das preferências, a segunda supervaloriza a força das estruturas sobre o indivíduo. Para Joas, um conceito adequado de ação deve incorporar ao mesmo tempo a inteligência do ator, e sua inserção em estruturas. Para chegar a esse conceito, o ator bebe da tradição pragmatista, para a qual as estruturas sociais, o contexto em que o ator atua, não oferecem regras claras que podem ser simplesmente seguidas. O pragmatismo chama a atenção para a natureza “problemática” do mundo. Para Joas (1996),

*Conforme esse modelo, toda percepção do mundo e toda ação no mundo está ancorada na crença não refletida em fatos dados e hábitos bem-sucedidos. No entanto, esta crença e as rotinas de ação baseadas nela são repetidamente aniquiladas; o que foi antes um procedimento habitual aparentemente automático é interrompido... nossas ações habituais encontram resistência do mundo e reverberam de volta sobre nós. Esta é a fase de verdadeira dúvida. E a única maneira de sair desta fase é uma reconstrução do contexto interrompido... Esta reconstrução é uma realização criativa por parte do ator. Se ele é exitoso em reorientar a ação em base das suas percepções transformadas e assim continuando com ela, então algo de novo entra no mundo: uma nova maneira de agir (Joas, 1996, p. 128-129).*

No pragmatismo, a ação existe perpetuamente em uma conexão tensa entre rotina e rupturas. Dewey (1922) descreve boa parte da ação humana como decorrente de “hábito”. Mas o termo hábito para Dewey tem uma implicação diferente do “habitus” de Bourdieu, que se refere à ação que ocorre de maneira automática, sem questionamento. Hábito, para Dewey, é diretamente conectado ao uso da vontade, ou seja, da busca humana de orientar a ação intencionalmente. Dewey nota que temos tanto bons hábitos quanto

maus hábitos. Os bons servem como instrumentos para a ação instrucional. Por exemplo, saber datilografar sem olhar o teclado facilita a tarefa de escrever. Quando temos um mau hábito, o indivíduo sente que o hábito o controla. Superar um mau hábito exige um esforço intencional sobre o que é automático. Assim, toda a discussão de Dewey sobre o hábito explora a relação entre a parte intencional da ação (o que ele chama de vontade) com essa parte mais automatizada. O que é importante do hábito é que pode servir como instrumento ou obstáculo para que o ator possa seguir sua vontade.

Essa maneira de falar em hábito reflete a perspectiva pragmatista que Dewey ajudou a construir, que entende a relação entre o indivíduo e o mundo como caracterizada por uma dificuldade de se descansar em rotinas. O mundo constantemente atropela a rotina com situações em que não é claro como se deve agir. Como os instrumentos que o indivíduo detém para enfrentar problemas tem origem no mesmo mundo que produz os problemas, o ator dificilmente pode fazer uma enorme ruptura com a realidade vigente na sua tentativa de lidar com problemas. Mais provável é mudar algo pequeno, agir de maneira incremental. Assim, duas palavras próximas perpassam a literatura pragmatista: experiência e experimentação. Experiência porque a ação ocorre através da interação do indivíduo com o mundo. Experimentação porque para enfrentar problemas no curso das experiências, os atores recombina ideias ou recursos de maneiras inesperadas, introduzindo algo novo naquele mesmo mundo.

A criatividade, portanto, não é um ato realizado por alguém com recursos extraordinários, e sim uma característica comum de ação em um mundo em que ninguém sabe exatamente o que fazer, e portanto precisa experimentar. Contextos problemáticos exigem ação criativa ao mesmo tempo que propiciam os recursos para tal (obviamente de maneira desigual – alguns têm acesso a maiores recursos para lidar com problemas). Por sua vez, a ação criativa modifica contextos, de maneira constante, tipicamente incremental, às vezes pouco visível. Para Joas, criatividade não é exceção; é a característica central da ação humana.

Dois movimentos possibilitam a compreensão da ação como criativa nestes termos: por um lado se comprometer com a ideia de que a reflexividade e crítica sejam características humanas; por outro lado abandonar a ideia de que as estruturas e instituições sociais são perfeitamente sólidas. Esses movimentos são presentes na obra de um pequeno grupo de cientistas políticos que dialogam com o institucionalismo a partir de uma pegada mais experimental, influenciada pelo pragmatismo. Para Berk e Galvan (2009):

*O que aconteceria se, tomando empréstimo dos pragmatistas clássicos como John Dewey e sucessores como Hans Joas (1993, 1996), nos tratássemos a vida institucional como a experiência vivida de regras, e instituições como recursos sempre sujeitos a decomposição, rearranjados e reutilizados como resultado da própria ação? Isso significaria deixar de lado descrições de instituições como estrangimentos estruturais da ação, caminhos temporais de regularidade, mecanismos exógenos de socialização, ou padrões inculcados de cognição...*

*Ordem, bem como mudança, se tornaria resultados compreensíveis de ação dentro e através de instituições (Berk; Galvan, 2009, p. 543).*

Para Chris Ansell, outro institucionalista que adota a perspectiva pragmatista, a chave é entender a natureza problemática das instituições. Em vez de pressupor que as regras são claras, o autor propõe que vivemos em ecologias institucionais ultra complexas, caracterizadas por sobreposições e contradições que frequentemente atrapalham a capacidade do ator saber qual regra aplica. “Mudança institucional surge como produto das circunstâncias heterodoxas geradas por esta ecologia, que requer que atores engajam em ‘criatividade situada’” (Ansell, 2013, p. 57).

Em uma corrente relacionada, um conjunto de pensadores sociais franceses tem adotado inspirações pragmatistas para melhor compreender fenômenos sociais e políticos. O foco central nessa literatura é explorar melhor como atores chegam a entender problemas como problemas. Boltanski e Thevenot (1999) iniciaram uma frutífera linha de debate ao explorar como atores lidam com contradições entre diferentes maneiras de justificar determinadas ações, o que eles chamam de controvérsias. Zittoun (2014) também mobiliza o pragmatismo para dialogar com teorias de política públicas, especialmente a teoria de Kingdon de múltiplos fluxos. Se, para Kingdon, políticas entram na agenda em função do encontro entre “problemas”, “soluções” e “oportunidades políticas”, Zittoun desenvolve uma teoria para entender melhor como problemas e soluções são construídas.

## 2.5 SÍNTESE E APONTAMENTOS PARA ANÁLISE EMPÍRICA

Como podemos analisar se e como atores situados dentro de organizações hierárquicas e regradas e sujeitos ao jogo de forças do presidencialismo de coalizão podem agir de maneira inovadora, transformadora, e em prol de ideias que não necessariamente coincidem com aquelas que orientam os líderes políticos? Nas últimas páginas, colhemos respostas para essa pergunta de quatro debates: o debate sobre agência na sociologia, o debate sobre a ação do burocrata, o debate sobre atores no institucionalismo, e a teoria de ação criativa do pragmatismo.

A nossa discussão da teoria sociológica da ação apresenta os paradigmas da teoria social que permeiam e influenciam todos os outros debates. Aqui encontramos um mote central, a ideia de que ação e estrutura se constituem mutuamente, mas também identificamos a dificuldade central que a ideia de mútua constituição nos apresenta. Enquanto ela nos chama atenção ao papel do ator na reprodução das instituições, diz bem menos sobre como atores podem ter um efeito transformador sobre elas.

No debate sobre a burocracia, identificamos uma literatura diversa que nega tanto a proposta clássica de que burocratas são definidos pelas regras, quanto o pressuposto mais recente de que burocratas são orientados apenas por motivações egoístas individuais. Funcionários públicos podem ser orientados por valores coletivos, projetos políticos e ideias técnicas, que podem levá-los a questionar regras e resistir hierarquias. Mas essa

literatura também nos fala pouco sobre como os atores usam aquelas crenças para guiar sua ação, e qual o papel do funcionário público na criação das crenças que o mobiliza.

Bem como o debate sobre estrutura e agência, o estudo das instituições tende a fortalecer nossa compreensão de continuidade institucional, mas não de mudança. Nessa literatura, no entanto, vários empreendimentos vêm buscando produzir instrumentos conceituais que revelam o papel do ator nas instituições. Uma linha frutífera de debate é na discussão sobre a relação entre ideias e instituições. Como ideias são construídas muitas vezes de maneira intencional, examinar como elas influenciam a ação institucional facilita enxergar o papel dos atores. Um dos insights mais interessantes dessa literatura é demonstrar a qualidade tripla da relação entre ideias e ação: ideias guiam a ação, ideias constroem a ação, a ação pode produzir ideias.

Na tentativa de entender como atores agem em contextos institucionalizados, a discussão sobre pragmatismo nos traz vários recursos teóricos que estão ausentes nas outras literaturas citadas. Em primeiro lugar, essa literatura nos ajuda a desconstruir a presunção de que instituições são estruturas hermeticamente seladas. Na verdade, os pragmatistas nos mostram, o ator é inserido em contextos complexos que constantemente apresentam problemas que são difíceis de responder. Assim, não há tanta possibilidade de automaticamente reproduzir as regras do jogo. Em segundo lugar, os pragmatistas sugerem que é justamente no contexto em que a gente vive, e nos hábitos que adquirimos ao longo do tempo, que o indivíduo encontra os instrumentos para agir. A ideia de Giddens (1984) de que estruturas são ao mesmo tempo regras e recursos tem sincronia com a noção da ação criativa e situada proposta pelos pragmatistas: são os recursos produzidos pelas próprias instituições que possibilitam a ação ao mesmo tempo que as constroem.

A análise de estudos de caso realizada a seguir beberá de três propostas que entendemos surgir da reflexão sobre a literatura acima desenvolvida. Em primeiro lugar, precisamos compreender melhor a dimensão “como” da ação coletiva. Ou seja, não somente examinar quem atua em quais condições, mas analisar as estratégias que escolhem e quais as características centrais dessas estratégias. Este primeiro insight nos instiga a buscar nos estudos examinados relatos de atividades em que servidores de médio escalão agiram na busca de influenciar as políticas públicas. Em segundo lugar, a perspectiva pragmatista nos instiga a examinar a relação entre tais ações e os problemas que atores enfrentam. Por essa razão, a análise a seguir pretende examinar os tipos de problemas que servidores de médio escalão buscam resolver e como atuam em resposta a esses problemas. Em terceiro lugar, inspirado tanto no pragmatismo quanto na teoria de Giddens, propomos que a compreensão da ação do burocrata como **situada** exige entender as estruturas em que a ação acontece não apenas como constrangimentos à ação criativa, mas também como recursos. Assim, a análise das atividades relatadas também pretende sistematicamente explorar os tipos de recursos ao dispor dos servidores de médio escalão.



### 3. NOTA METODOLÓGICA

Como podemos melhor estudar a ação criativa se a criatividade só pode ser compreendida de maneira situada? Proponho que a resposta é o estudo de caso. Essa opção metodológica, conforme definida por Yin (1984), envolve a compreensão de um fenômeno de forma holística, em toda sua complexidade, inserido em um contexto. Quando realizamos um estudo de caso sobre uma política pública, temos a oportunidade de compreender os problemas contextualizados que os próprios atores enfrentam e entender como os atores envolvidos interpretaram os limites e as possibilidades de agir. Somente assim podemos avaliar em que medida foram inventadas soluções criativas. Visto de maneira descontextualizada, vitórias difíceis, porém aparentemente pequenas, correm o risco de serem ignoradas. A ação criativa é profundamente relativa ao contexto no qual se situa. Somente ao compreender esse contexto pode o pesquisador entender como e por que o ator agiu de determinada maneira.

Com o objetivo de desenvolver uma metodologia mais precisa de análise da ação do servidor público federal na construção de políticas públicas, a pesquisa se baseia na comparação sistemática entre estudos de caso produzidos por estudiosos participantes do Grupo de Pesquisa sobre Ativismo Institucional do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB. Os estudos foram todos realizados sob a orientação desta pesquisadora e têm como foco o papel de atores na política pública. Eles incluem quatro estudos sobre o papel de servidores públicos na produção de quatro políticas sociais diferentes, e dois estudos sobre o trabalho de funcionários na regulação de uma política pública específica, a construção da barragem de Belo Monte, somando um total de cinco casos. Obviamente, os casos não representam a diversidade de temáticas que são alvo de ação burocrática no Brasil e os estudos sobre eles focam em atores específicos.

Em consonância com os princípios metodológicos do estudo de caso, nosso objetivo aqui não é oferecer uma representação amostral estatística do universo, e sim o aprofundamento em exemplos específicos para explorar aspectos do fenômeno. A seleção de casos possibilita alguns tipos de contrastes: entre atores envolvidos na defesa de modelos específicos de política pública e atores que mudam uma política em curso; entre atores com laços fortes com comunidades não governamentais de política pública e atores que não têm esse tipo de laço; e entre projetos que gozam de significativo apoio governamental e projetos marginalizados ou até contrariados pelo núcleo central do governo. Essa variação corresponde a diferenças interessantes nas condições em que os atores atuam, tipos de problemas enfrentados e recursos disponíveis para a ação.

A análise prosseguiu da seguinte maneira. Primeiro, identificou em cada estudo relatos de atividades em que servidores de médio escalão participaram e elaborou anotações detalhadas sobre cada atividade. O resultado foi uma lista de 54 atividades distintas. Cada atividade foi, então, novamente analisada com o intuito de construir três classificações

gerais: uma tipologia de atividades; outra relacionada ao problema que a atividade buscava resolver; e uma terceira relacionada aos recursos que os atores mobilizaram para realizar a ação. O processo de construir cada classificação envolveu a sintetização da descrição original, em categorias cada vez mais genéricas que identificavam características comuns entre atividades diferentes. O resultado foi uma planilha de 54 linhas (uma para cada atividade) e colunas com três agrupamentos de colunas, em que se realizou a sintetização progressiva de atividades, problemas e recursos, chegando a última coluna de cada agrupamento a uma categoria geral. Essa tabela foi a base das tabelas apresentadas nas páginas a seguir.

Embora essas tabelas ofereçam uma contagem do número de atividades identificadas a cada classificação, a análise proposta não deve ser entendida como de natureza “quantitativa”. O processo de identificação de atividades e classificação é bastante imperfeito, passando por várias camadas de interpretação. Assim, a análise apresentada aqui é uma interpretação de interpretações realizadas por outros pesquisadores com outros objetivos. Cada estudo focou em aspectos diferentes da ação dos servidores, o que resultou em maiores detalhes sobre alguns processos do que outros (e, portanto, em alguns casos o desdobramento de processos mais amplos em mais ou menos atividades). Esse processo não amostral da construção da base de dados significa que a análise não intenciona apresentar uma amostragem representativa da realidade, e sim sinalizar possíveis tendências. Por isso, a análise descritiva que antecede cada tabela é mais importante do que as frequências apresentadas nas tabelas em si. É nessa descrição que será possível compreender o próprio processo de classificação, o que entendemos ser a principal contribuição deste trabalho.





## 4. APRESENTAÇÃO DOS CASOS

Dois casos incluídos relatam sobre políticas públicas criadas nos primeiros anos do Governo Lula, com o objetivo de cumprir a agenda prioritária da campanha eleitoral de 2002, o combate à fome. Trata-se do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Bolsa Família (PBF). Durante a primeira gestão de Lula, ambas as políticas receberam apoio político significativo. Aos poucos, no entanto, ocorreu um *shift* de prioridade em detrimento do primeiro na medida em que o foco no combate à fome estrito senso foi sendo substituído pela agenda mais ampla de combate à pobreza. No período seguinte, outra mudança contextual afetou ambas as políticas: o crescimento do campo de controle no interior do Estado bem como a crescente crítica na grande mídia em relação à corrupção. Apesar dessas semelhanças históricas, a evolução das duas políticas é bastante distinta, em função das diferenças nas características da comunidade de política pública e a relação entre atores estatais e da sociedade civil, entre outros fatores.

O conceito básico do PAA, conforme o estudo de Lucas Amaral (2018), foi criado ao longo de mais de uma década de atuação e interação entre duas comunidades de política distintas, o de defesa da agricultura familiar e o de segurança alimentar e nutricional. Ao conectar a compra pública dos produtos da agricultura familiar com a distribuição de alimentos para instituições públicas e privadas que trabalham no combate à fome, o programa reúne essas duas agendas. A proposta básica foi gestada aos poucos em experiências locais ao longo dos anos 90 e durante o processo de construção do Programa de Governo do candidato Lula apresentado durante a campanha eleitoral de 2002, com forte liderança do sociólogo José Graziano da Silva, figura central na construção do próprio conceito de agricultura familiar.

Na sua tese de doutorado, Amaral conta a história do PAA em três partes. Primeiro, no período anterior à criação do Programa, ocorre o que o autor define como um acoplamento entre dois enquadramentos, o da agricultura familiar e o da segurança alimentar e nutricional. Segundo, a tese examina como atores ligados a essas agendas ocuparam espaços dentro do executivo e ao longo de 2003 atuaram criativamente junto com o Legislativo para criar o PAA. Ponto chave nesse processo foi a criação de uma isenção da obrigatoriedade de licitação para as associações de agricultores, cuja produção seria comprada pelo governo e distribuída para entidades assistenciais. Terceiro, a tese examina a evolução da política e, especialmente, mudanças realizadas depois de incidentes de corrupção e ineficiência. A ação dos burocratas envolvidos na política é profundamente afetada pela tensão entre as duas agendas que se encontram na origem do programa. Se a defesa da agenda de agricultura familiar privilegiava o fortalecimento das associações do campo, as fragilidades organizacionais dessas associações acabaram suscitando críticas. Nesse contexto, os defensores da política criaram modalidades que dependiam menos da participação das associações ao mesmo tempo em que buscaram criar manuais e outros procedimentos para garantir maior

controle sobre o programa. Trata-se de um processo difícil de aprendizado combinado com lutas entre diferentes perspectivas sobre o programa: uma vez que o desenho mais flexível e focado em fortalecimento de associações esbarra em dificuldades, a perspectiva mais tradicional de implementação por vias institucionais ganhou força.

O estudo de caso sobre a evolução do Bolsa Família focou especialmente na evolução do Cadastro Único criado para registrar potenciais beneficiários. A evolução desse cadastro passou pelo mesmo contexto político a partir de outra perspectiva, em que atores sociais e dos movimentos sociais tiveram pouca influência ou participação na política. Para conhecer esse caso, trabalhamos com um artigo escrito por Paula Pompeu (no prelo), parte da tese de doutorado da autora ainda em elaboração. O artigo analisa o papel de servidores de médio escalão no desenho e posterior modificação do sistema de cadastramento pelo qual os beneficiários ganham acesso ao programa de transferência de renda.

Enquanto o PAA foi desenhado principalmente por atores oriundos de movimentos sociais e grupos acadêmicos, o Bolsa Família foi construído principalmente por uma equipe de gestores sem fortes laços com a sociedade civil. O contexto central inicial que esses gestores enfrentavam era uma estrutura administrativa muito frágil face à proposta ambiciosa de transferir renda para milhões. Munidos de algumas experiências anteriores e da força da prioridade política, técnicos envolvidos na construção do Cadastro foram centrais na criação de instrumentos que viabilizariam a implementação rápida. Por exemplo, frente à falta de bases de dados confiáveis, apoiou-se a autodeclaração de renda pelo próprio beneficiário. Na ausência de uma estrutura administrativa com capilaridade nacional, criaram-se instrumentos de descentralização do cadastramento para os municípios. Esses instrumentos possibilitaram a expansão rápida do programa. Aos poucos, no entanto, a publicidade negativa revelando casos de fraude pressionou para a criação de técnicas aumentadas de controle sobre o cadastramento. Os técnicos então desenvolveram um sistema de averiguação cadastral que identificava inconsistências entre os dados autodeclarados e outras bases de dados existentes. Ao longo das primeiras décadas do século, o fortalecimento dos sistemas nacionais de informação criou novos recursos para essa iniciativa, possibilitando, mais recentemente, que a averiguação pudesse ser parcialmente realizada no momento da habilitação.

Enquanto o PAA e PBF foram criados no início do primeiro Governo Lula em função da alta prioridade política, o terceiro e quarto casos tratam de políticas que vinham sendo defendidas por setores governamentais, mas que demoraram muito mais para serem criadas, em parte pela falta de apoio político maior. O programa Cataforte, iniciado em 2009, buscou apoiar a inclusão de catadores de lixo em programas de reciclagem por meio do fortalecimento de cooperativas e redes de cooperativas de catadores. Para compreender esse caso, examinamos a tese de doutorado de Igor Brandão (2018), que relata três décadas de lutas por diversos atores em prol da agenda de inclusão de catadores na gestão dos resíduos sólidos. Assim como nos casos anteriores, experiências

anteriores à criação do Cataforte foram importantes não somente na construção do modelo conceitual da política, mas também para articular uma rede de atores para defendê-la. Uma das características desse caso é a frágil organização inicial do grupo beneficiário e a existência de uma rede de atores profissionalizados que migraram ao longo dos anos 90 por diferentes governos locais e organizações sociais. Após 2003, alguns desses atores assumiram cargos de confiança em diferentes ministérios e construíram parcerias com outros atores, especialmente pessoas ligadas ao movimento de economia solidária que não tinham história de trabalhar com catadores. Apesar de haver um certo comprometimento do Presidente Lula com o movimento dos catadores, a agenda demorou bastante para ganhar força no Governo Federal. Entre 2003 e o lançamento do Cataforte, diversas iniciativas realizadas por esses atores ajudaram a mobilizar apoio político, conhecimento técnico e ideias sobre como promover a agenda.

Brandão (2018) mostra como essa história anterior serve de base para um processo longo de criação e recriação do programa Cataforte, em que cada etapa surge como resposta aos problemas detectados na anterior. Esse programa operou principalmente através da elaboração de editais aos quais cooperativas e outras associações sociais poderiam concorrer para receber financiamento público. No Cataforte I, o edital oferecia apoio pedagógico e assistência técnica para organizações de catadores, além da distribuição de caminhões e programas de capacitação para uso de deles em redes solidárias. O Cataforte II buscou não somente dar continuidade à iniciativa anterior, mas responder a alguns dos problemas que surgiram na primeira edição, como a falta de candidatos em alguns estados e a avaliação de que os programas de capacitação eram insuficientes para que a operação em rede fosse efetiva. A segunda edição apoiou não somente o fornecimento de caminhões, mas a elaboração de planos de atuação em redes. Esse programa também enfrenta problemas relacionados principalmente à desigualdade entre entidades de catadores, sendo que alguns tinham maior capacidade de aproveitar dos editais do que outros. O Cataforte III busca atender a organizações de diferentes níveis de estruturação e prioriza a viabilização de planos de negócios. Essa edição do programa reflete não somente o aperfeiçoamento do programa, mas também novas necessidades que surgem justamente a partir do sucesso do programa em fortalecer as cooperativas. Nesse momento, o movimento de catadores começa a cobrar apoio não somente para viabilizar a coleta de materiais recicláveis, mas também seu beneficiamento, visando aumentar o valor agregado da atividade.

De maneira semelhante ao Cataforte, o quarto caso estudado, o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV-E), também nasceu somente no final da segunda administração petista e se subsidiou em base de muitos anos anteriores de experimentação, tanto antes de 2003, quanto depois. O estudo usado para conhecer a atuação dos servidores de médio escalão desse programa é a dissertação de mestrado de Rafael Viana (2017). O autor foca principalmente no trabalho de experimentação liderado por funcionários públicos na defesa da agenda de autogestão da construção de moradia, modelo construído por meio de parcerias entre movimentos de moradia e membros

do movimento de reforma urbana dentro e fora de instituições governamentais. Como em todos os outros casos, experiências locais nos anos 90 foram importantes precursoras no sentido de testar ideias e construir o modelo autogestionário. A criação do Ministério das Cidades criou expectativa nos primeiros anos do governo Lula de que haveria avanços na agenda do movimento de moradia, especialmente em função da ocupação de cargos por pessoas oriundas do movimento de reforma urbana. Apesar desse início promissor, os projetos pilotos descritos por Viana sofreram diversos problemas na implementação.

Esta história anterior é importante para entender o processo de criação do programa MCMV-E. Em 2009, os atores envolvidos no processo de experimentação acima mencionado foram surpreendidos pelo anúncio pelo governo de um grande programa de habitação desenhado por fora do Ministério das Cidades e sem preocupação com o ideário de autogestão: seu objetivo central era casar uma resposta ao déficit habitacional e com o estímulo econômico do setor de construção civil, parte da estratégia mais ampla de impulsionamento econômico por meio de grandes obras que centralizava esforços governamentais na época. Movimentos sociais imediatamente pressionaram e conseguiram a aprovação de uma modalidade do programa Minha Casa Minha Vida, correspondendo à parcela pequena do orçamento global do programa, que envolveria entidades de moradores na implementação do programa. Viana (2017) mostra como servidores federais – muitos dos quais não tinham experiência direta com o movimento de moradia, mas que aderiram à proposta – buscaram viabilizar o programa.

Embora o desenho inicial fosse baseado nas experiências anteriores, logo se viu a necessidade de adaptações para que o programa ocorresse. Um problema central foi a dificuldade das entidades de moradores de conseguir comprar os terrenos. Para lidar com isso, servidores atuaram em duas frentes: criar novos procedimentos dentro da Secretaria de Patrimônio da União possibilitando a destinação de terrenos da união para habitação popular, e criar mecanismos junto com a Caixa Econômica Federal facilitando a compra de terrenos. Viana mostra como criar esses procedimentos exigiu não somente capacidade de negociação de procedimentos formais, mas a disseminação de novas ideias no interior dessas instituições públicas, em que existia bastante resistência da própria burocracia. Servidores também defenderam a proposta autogestionária no Conselho Curador do Fundo que financiava as obras, para que fossem aprovados mecanismos de contratação que garantissem a participação das entidades no processo de gestão. Além disso, apoiaram a criação de várias instâncias de discussão entre movimentos e atores estatais que ajudaram a lidar diversos problemas inéditos que surgiam em função da participação de entidades populares no processo de implementação da política.

A fim de ampliar nosso olhar para o papel do burocrata de médio escalão na construção de políticas públicas, incluímos na nossa análise um quinto caso em que focamos mais no servidor público como regulador da política pública do que criador dela. O desenho

e implementação de grandes obras hidrelétricas são liderados por funcionários do Ministério de Minas e Energia, em parceria com outros órgãos, e também envolve longos processos históricos de experimentação e adaptação. No entanto, existem outros atores no Estado cuja responsabilidade é **regular** esta atividade, buscando minimizar seus impactos negativos no meio ambiente e na sociedade. Nosso estudo aproveitou da existência de dois estudos que analisaram a atuação de burocratas no trabalho regulatório da Hidrelétrica de Belo Monte para trazer esse tipo de ação para nossa tela.

A dissertação de Mestrado de Luiz Vilaça (2017) examina a atuação criativa de procuradores do Ministério Público na defesa de comunidades tradicionais e indígenas na região de impacto da barragem. O autor mostra como os procuradores descobriram que seus métodos tradicionais de atuação – como a ação civil pública – eram incapazes de barrar a obra. Portanto, experimentaram com uma diversidade de novas práticas que extrapolavam as funções formais do cargo. Realizaram reuniões com a sociedade civil e trabalharam junto com acadêmicos para conhecer melhor os problemas específicos da região e tentaram passar essas informações para outros atores de maneira criativa. Isso envolveu enviar “despachos” para diferentes órgãos públicos os informando oficialmente de problemas que seriam da sua responsabilidade. Os promotores também realizaram uma “inspeção” em uma comunidade ribeirinha que levou funcionários de outros órgãos e entidades para conhecer a realidade deste grupo social. O propósito foi menos impor o poder legal do MP sobre os atores do que realizar um trabalho de conscientização e convencimento.

Em outro texto analisado, Abers, Pereira e Vilaça (2017) comparam a atuação dos promotores com outro conjunto de atores estatais responsáveis pela regulação dos impactos da hidrelétrica, os técnicos de licenciamento ambiental do Ibama. Nessa análise, verifica-se que os técnicos também enfrentaram dificuldades em fazer valer o seu instrumento tradicional de atuação, o parecer que estabelece as atividades que o empreendedor deve realizar para mitigar ou compensar os impactos sociais e ambientais da obra. Para lidar com a fragilidade do instrumento regulatório, esses atores também atuam de maneira criativa. Primeiro, realizaram parcerias com funcionários de outros órgãos públicos para criar um novo tipo de condicionante que buscou lidar com o fluxo enorme e temporário de trabalhadores para a região para a construção da obra. As chamadas “ações antecipatórias” exigiram que tanto o Estado quanto o empreendedor investisse na região antes da obra de forma a garantir a manutenção da qualidade de serviços públicos. Quando se percebeu que esse tipo de condicionante, bem como os outros mais tradicionais, não estavam sendo respeitados, os técnicos realizaram outra adaptação criativa do instrumento em mãos, produzindo pareceres que denunciavam as condições inadequadas de trabalho de análise do pedido de licenciamento e a politização das decisões finais.

### Business activity of company and subdivisions

Date and progress of activity



Detailed information of changing business activity of subdivisions of main company



The given analytical report allows to estimate to the full a current situation both in all company and in its divisions regarding of activity and allow to predict more precisely prospective prospects of development of the company at the account of positive dynamics of growth.

As a result of investigation of period to do next take a small view with level increase incomes of direct sales, reduce costs in transportation, strengthen sale divisions, carry out personnel training.

## 5. ANALISE DOS CASOS

Para se tentar explorar diferenças e semelhanças nesses casos a partir do que foi dito nos estudos considerados, desenvolveu-se uma metodologia de análise do conteúdo dos estudos a partir das três variáveis centrais acima mencionadas, inspiradas na discussão teórica apresentada anteriormente: atividades, problemas e recursos. A unidade básica de análise foram as “atividades” dos burocratas de médio escalão descritas em cada estudo escolhido. Foram levantadas nos seis estudos citados (sobre cinco casos) uma lista de 54 atividades.

**TABELA 1 – Numero de atividades registradas por programa**

Programa	Número de atividades registradas na leitura dos estudos
Belo Monte	9
Cataforte	13
MCMV-E	13
PAA	12
PBF	7
<b>Total</b>	<b>54</b>

Fonte: Elaboração Própria

### 5.1 TIPOS DE ATIVIDADES

Lembrando que a contagem e classificação de atividades realizadas não representam os processos em si, e sim aquilo que os autores dos casos destacaram, podemos verificar dois tipos de atividades muito mais comuns do que os outros: o que classificamos genericamente como ‘criar procedimentos’ e ‘debater com outros atores’.

A categoria “**Criar procedimentos e instrumentos jurídicos**” refere-se a atividades em que equipes de servidores de médio escalão desenharam e negociaram procedimentos burocráticos e instrumentos jurídicos que viabilizariam a implementação da política pública em questão. Na maioria das vezes, tratou-se de procedimentos burocráticos. Por exemplo, no caso do PBF, os funcionários do Ministério de Desenvolvimento Social, encarregados de inscrever milhões de brasileiros no programa Bolsa Família o mais rapidamente possível, pensaram em dois procedimentos que garantiram a rápida construção da base de dados. Primeiramente, para lidar com a ausência de estruturas nacionais de coleta de dados, propuseram que o trabalho de cadastramento fosse delegado aos municípios, que receberiam recursos para cada cadastro realizado. Segundo, definiram que as informações sobre a renda do potencial beneficiário fossem autodeclaradas, evitando difíceis procedimentos comprobatórios, especialmente quando se trata da população em situação de pobreza. Terceiro, para lidar com críticas que surgiram na mídia de que alguns beneficiários mentiam sobre sua renda para receber do programa, criaram um mecanismo de averiguação cadastral pelo qual cruzamentos

ocasionais seriam feitos entre as informações declaradas e outras bases de dados. Ao longo da história do programa, estes procedimentos foram ajustados e adaptados (Lima, no prelo). Em outros casos, os autores mostraram como funcionários de médio escalão participaram não somente dos desenhos iniciais de programas, mas também nesse tipo de processo adaptativo, ao inventar diferentes procedimentos. No caso do MCMV-E, vários novos procedimentos visando facilitar a aquisição de terras pelas entidades foram construídos a partir de articulações entre funcionários do Ministério de Cidades e outros órgãos, como a Secretaria de Patrimônio da União (que criou um mecanismo de destinação de terras da união) e com a Caixa Econômica Federal, que criou um instrumento de compra antecipada das terras (Viana, 2017). No caso do PAA, os servidores desenharam, novamente em negociação com diversos órgãos e atores sociais, as várias modalidades do programa (Amaral, 2018). O trabalho de escrever múltiplos editais através dos quais o Programa Cataforte repassava recursos para entidades de catadores (Brandão, 2018) e a invenção criativa de novos tipos de condicionantes para o licenciamento ambiental (Abers; Pereira; Vilaça, 2017) também foram classificados nesta categoria.

Também incluímos nesta categoria atividades em que atores buscaram não somente desenhar procedimentos internos, mas garantir a formalização deles por meio de instruções normativas e leis. Em dois casos tratou-se de pequenas normativas, como a negociação de uma portaria por defensores da inclusão de catadores que exigiu que os ministérios da Esplanada entregassem lixo reciclável a cooperativas (Brandão, 2018) ou a criação de um instrumento jurídico de concessão de direito real de uso no caso de MCMV-E (Viana, 2017). Em outro caso, o estudo discutiu detalhadamente o processo pelo qual atores burocráticos negociaram estrategicamente para inserir o Programa de Aquisição de Alimentos em um Projeto de Lei.

A categoria “**Debater com outros atores**” envolveu uma série de práticas em que funcionários de médio escalão criavam ou participavam de oportunidades para interagir com funcionários de outros órgãos ou com atores da sociedade civil. Onze das atividades descritas envolveram a criação ou participação em fóruns formais de negociação e debate. Em alguns casos, tratou-se da criação de grupos de trabalho interinstitucionais, ou a participação em GTs existentes, para discutir propostas, com objetivos diversos: disseminar ideias, convencer outros setores da legitimidade de propostas, ganhar apoio para uma agenda. Em alguns casos, funcionários tiveram acesso a conselhos gestores influentes, tais como o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (Viana, 2017) ou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Amaral, 2018), onde tentaram influenciar normas norteadoras das políticas que defendiam. Outros fóruns reuniam pessoal de diferentes setores governamentais e, em alguns casos, a sociedade civil, para lidar com problemas operacionais, o que um dos entrevistados de Viana (2017, p. 122) chamou de “desatar nós de maneira coletiva”. Também se incluiu nesta categoria a criação de cursos de capacitação, tais como os cursos criados

pela Secretaria de Patrimônio da União para capacitar servidores sobre a destinação de terras da união para moradia social (Viana, 2017) ou cursos sobre economia para servidores que apoiariam a proposta de inclusão produtiva dos catadores na reciclagem (Brandão, 2018). Além desses 11 casos de participação em fóruns formais, seis atividades descritas envolveram atividades informais de interação entre atores de diferentes órgãos estatais ou da sociedade civil. Em alguns casos, tratou-se de debates técnicos visando definir os problemas e soluções de política pública. Em outros casos, o objetivo das interações era de construir consensos entre atores parceiros e assim avançar a agenda dentro do estado.

Uma outra prática repetida em vários casos foram pesquisas e outras atividades visando “**levantar evidências e desenvolver capacidades**” em apoio de uma proposta ou agenda. Em cinco das atividades descritas, atores burocráticos buscaram levantar dados e realizar pesquisas. Quando entidades do controle apresentaram dados indicando que muitos beneficiários da bolsa família teriam renda acima do limite exigido, servidores se debruçaram sobre os dados até conseguir mostrar que os erros não eram do Cadastro Único, e sim das outras bases consultadas (Lima, no prelo). No caso dos catadores, servidores promoveram a realização de estudos para demonstrar a viabilidade de políticas de inclusão, especialmente um estudo sobre o custo da geração de postos de trabalho que serviu como importante subsídio para a defesa da criação do programa (Brandão, 2018). Em outros casos, o levantamento de evidências objetivava conhecer temas associados à política em questão, em vez de levantar argumentos. Os promotores, analisando o caso de Belo Monte, por exemplo, solicitaram a ajuda de cientistas que estudavam a região para compreender melhor os impactos da barragem (Vilaça, 2017). Em outros casos, os autores descreveram processos mais sutis de construção de capacidades, como a busca de conhecimentos que facilitariam responder a processos de setores do controle ou o planejamento estratégico para decidir como influenciar o Legislativo.

Além dessas três categorias de atividade mais frequentemente citadas, encontramos várias outras atividades em menor quantidade:

- **Produzir documentos técnicos e manuais.** No caso de Belo Monte, os técnicos de licenciamento ambiental elaboraram diversos tipos pareceres técnicos e com objetivos diversos (Abers; Pereira; Vilaça, 2017). No caso do PAA, Amaral (2018) relata o trabalho importante de elaborar um manual de procedimentos na organização de atividades;
- **Realizar experiências pilotos.** Embora em todos os casos houvessem experiências anteriores relacionadas ao modelo de política pública – especialmente em governos locais durante os anos 1990 –, em dois casos a experimentação ocorreu no contexto do mesmo governo que posteriormente implementou a política em tela: antes da criação MCMV-E, o Ministério de Cidades implementou

outra política de autogestão da moradia (Viana, 2017); antes do Cataforte entrar em cena, os atores implementaram projetos pilotos em que órgãos públicos fizeram parceria com cooperativas de catadores (Brandão, 2018);

- **Iniciar ações no Judiciário.** Promotores do Ministério Público são os únicos atores entre todos considerados com a prerrogativa de iniciar ações contra o Estado (Vilaça, 2017).
- **Capacitar a sociedade civil.** No caso dos catadores, a própria mobilização da categoria social foi objetivo da política e de certa forma precisou acontecer antes da proposta de implementar a gestão junto com cooperativas fosse viável (Brandão, 2018).
- **Construir equipes alinhadas.** Em um estudo, atores mobilizaram redes de contatos dentro e fora da burocracia para convidar para a equipe tanto de servidores estáveis quanto de comissionados que defendessem o modelo alternativo de combate à fome proposto (Amaral, 2018).
- **Promover institucionalização.** Classificamos uma atividade realizada no contexto do PAA, a realização de concursos, decisões negociadas por atores burocráticos com substancial apoio político de superiores (Amaral, 2018).
- **Definir metas e objetivos oficiais.** Funcionários de médio escalão se aliaram a uma burocrata de alto escalão alinhada com o projeto alternativo de moradia. Ela usou o poder de decisão associado ao cargo para redefinir as metas do órgão que geria em consonância com aquele modelo (Viana, 2017).
- **Não agir.** Amaral (2018) descreve como, quando se encontram cada vez mais sob ataque dos órgãos de controle, funcionários decidiram estrategicamente “fazer menos” até que conseguissem definir maneiras mais seguras de organizar a política. Nesse sentido, o não agir pode ser entendido com um tipo de ação criativa.

**TABELA 2 – Classificação de atividades**

Classificação da atividade	Frequência citada	Casos em que foi citada
Debater com outros atores	18	MCMV-E, CATAFORTE, PAA, BELO MONTE, PBF
Criar procedimentos e instrumentos jurídicos	17	PBF, MCMV-E, CATAFORTE, BELO MONTE, PAA
Levantar evidências e desenvolver capacidades	8	PBF, CATAFORTE, PAA, BELO MONTE
Produzir documentos e manuais técnicos	4	BELO MONTE, PAA
Realizar experiências pilotos	2	CATAFORTE, MCMV-E
Promover institucionalização	1	PAA
Iniciar ações no judiciário	1	BELO MONTE
Capacitar a sociedade civil	1	CATAFORTE
Construir equipes alinhadas	1	PAA
Definir metas e objetivos oficiais	1	MCMV-E
Não agir	1	PAA

Fonte: Elaboração Própria

## 5.2 TIPOS DE PROBLEMAS

A segunda tarefa classificatória realizada focou na identificação dos problemas que os atores buscavam resolver ao realizar cada atividade. Esses problemas surgiam nos textos ora como análises de como os atores interpretavam as dificuldades que queriam superar, ora como interpretações dos próprios autores das motivações dos atores, ora de maneira implícita pelos detalhes da atividade em si. A tentativa de agregar diferentes situações em uma tipologia resultou em uma lista muito mais fragmentada do que na classificação anterior, como se pode verificar na Tabela 3. Isso implica que algumas das atividades mais comuns identificadas na Tabela 2 foram usadas para enfrentar diversos tipos de problemas.

Os problemas mais citados tinham a ver com três temas: a existência de críticas ao programa que os atores sentiam a necessidade de responder; a falta de capacidade administrativo ou técnico no interior do Estado para desenhar ou implementar a política proposta; e problemas operacionais relacionados à implementação da política.

Tanto os atores do PBF, quando do PAA enfrentaram **críticas** externas relacionadas a acusações de fraude e mal-uso de recursos públicos. Para responder a essas críticas, os técnicos do Cadastro Único criaram vários procedimentos, como o próprio sistema de averiguação cadastral. Também levantaram evidências de que os erros eram oriundos de outras bases de dados, e não do PBF, e desenvolveram capacidades de responder a processos de controle. No PAA, os atores responderam às críticas de que a implementação do programa estava sujeita a má administração e corrupção, tentando levantar evidências dos impactos positivos do programa, produzindo manuais técnicos para melhorar o desempenho, e diminuindo o ritmo da implementação enquanto se desenvolviam soluções. Ou seja, em ambos os casos a resposta a críticas envolveu atividades desde a procura de argumentos para rebatê-las, bem como tentativas de instituir melhoras nos programas.

Os atores envolvidos na construção desses dois programas também enfrentaram problemas de **falta de capacidade estatal**. Para Lima no prelo, no caso do PBF, servidores criaram procedimentos para realizar o cadastramento através de municípios, na ausência de uma estrutura federal capaz de operar em todo o território nacional. Também criaram um sistema autodeclaratório de registro de informações sobre beneficiários, na ausência de bases de dados existentes. Na ausência de um setor especializado interno, servidores encontraram subsídios para o desenho do PAA por meio do envolvimento de acadêmicos e atores sociais com conhecimento da problemática da agricultura familiar (Amaral, 2018). Promotores em Altamira também supriram a sua falta de conhecimento sobre os impactos da obra por meio de interações com acadêmicos e atores da sociedade civil (Vilaça, 2017).

**Problemas operacionais.** No caso do Cataforte, problemas operacionais na implementação impulsionaram os atores a criar procedimentos para criar condições melhores

para as cooperativas e negociar com a consultoria jurídica os detalhes dos editais que orientaram o Programa (Brandão, 2018). No MCMV-E, a dificuldade de implementar o modelo alternativo de autogestão da produção de moradia foi enfrentada de várias maneiras: a criação de procedimentos novos como a destinação de terras da União para a moradia social e o mecanismo de compra antecipada de terrenos; interação com atores sociais para identificar problemas e soluções; e a criação de “pontos de controle”, arenas formalizadas com a participação de atores estatais e dos movimentos sociais para destravar problemas operacionais (Viana, 2017).

**Cultura burocrática contrária.** Os atores envolvidos na construção dos programas mencionados no item anterior enfrentaram problemas relacionados à resistência de outros atores ao modelo alternativo proposto, que em ambos os casos era baseado na ideia heterodoxa de repassar a responsabilidade de implementação para organizações populares. A tentativa de disseminar novas ideias é foco central do estudo de Viana (2017) sobre o programa MCMV-E. O autor examina várias “controvérsias” suscitadas pelo programa no interior do Estado. Muitos servidores da Secretaria de Patrimônio da União entendiam que a função primordial do órgão era garantir a maior arrecadação e por isso rejeitavam a proposta de destinação de terra pública para fins sociais. Na Caixa Econômica Federal havia, de maneira semelhante, resistência à ideia da contratação de entidades e não indivíduos. Os servidores que defendiam a criação do MCMV-E realizavam diversos tipos de atividades para enfrentar essas resistências, desde usar o acesso a cargos para modificar metas, até criar fóruns de debate realizar cursos e seminários de capacitação. De maneira semelhante, os defensores da inclusão produtiva de catadores na gestão dos resíduos sólidos organizaram cursos de capacitação para disseminar conhecimento sobre a proposta. Quando tiveram dificuldades em mobilizar os órgãos públicos para participar de um projeto piloto de coleta por catadores na esplanada, conseguiram negociar a aprovação de uma portaria obrigando-os a participar do programa (Brandão, 2018).

**Fragilidade dos instrumentos formais.** Se os problemas citados acima foram os mais citados nos estudos sobre a ação de burocratas na construção de políticas, outro tipo de problema foi mencionado apenas nos estudos sobre burocratas envolvidas na regulação de políticas construídas em outros setores governamentais. Frequentemente pensamos que instrumentos formais atribuídos a determinados cargos são o principal recurso que um servidor pode utilizar para agir. No entanto, os instrumentos formais ao dispor dos promotores do Ministério Público e dos técnicos de licenciamento ambiental se mostraram frágeis no caso do Belo Monte. A competência especial dos promotores de iniciar ações civis públicas contra o Estado se mostrou pouco eficaz, com o uso sistemático por juízes de dispositivos de segurança nacional que garantiam a continuidade da obra. Assim, apesar de promotores serem comumente vistos como atores com muita autonomia e autoridade, no caso de Belo Monte precisaram empregar instrumentos informais para avançar a agenda, como emitir despachos e reunir atores de outros órgãos para conhecer as comunidades impactadas (Vilaça, 2017).

A competência dos técnicos de licenciamento ambiental de emitir pareceres técnicos em estágios do licenciamento ambiental, incluindo a definição de condicionantes para mitigar e compensar impactos ambientais, também se mostrou frágil. Os pareceres foram consistentemente ignorados ou atropelados por atores mais altos na hierarquia decisória do Ibama. Para lidar com esta fragilidade, os técnicos reinterpretaram o uso dos pareceres ao inserir denúncias no texto deles (Abers; Pereira; Vilaça, 2017).

Além dos temas acima mencionados, vários tipos de problemas foram citados em frequência menor.

**Falta de apoio político ao programa ou a aspectos específicos.** Diferentemente do PAA e PBF, o Cataforte e MCMV-E não eram políticas prioritárias do governo; acabaram sendo criados apesar da falta de apoio substancial. Funcionários do Ministério de Cidades que defendiam a agenda de autogestão da moradia popular buscaram enfrentar a falta de apoio substancial para este modelo por meio da participação de diferentes fóruns de discussão, como o Conselho de Cidades, o Conselho Curador do FDS, e uma mesa de negociação criada pela Secretaria Geral de Presidência para facilitar trocas entre movimentos sociais e agentes estatais (Viana, 2017). No caso dos servidores que defendiam a inclusão de catadores na política de resíduos sólidos, a participação em fóruns como o Comitê Interministerial da Inclusão dos Catadores de Lixo foi importante para construir uma rede de apoio em torno do programa. A realização de estudos também produziu evidências para subsidiar o trabalho de convencimento (Brandão, 2018).

**Falta de acordos entre atores envolvidos no processo decisório.** A construção de acordos sobre a natureza e objetivos é geralmente uma questão central em qualquer processo de construção de política pública. No estudo sobre o PAA, a definição do “enquadramento” do programa foi o eixo central de análise. Para Amaral (2018), a tensa relação entre o enquadramento de Agricultura Familiar – que tinha como objetivo central empoderar associações de agricultores – e o de Segurança Alimentar e Nutricional – que tinha como objetivo central o combate à fome – permeou não somente o processo de criação do programa, mas também sua evolução ao longo dos anos. Na tentativa de criar acordos entre atores chaves responsáveis para o Programa, servidores realizaram diversos tipos de atividades: reativaram a Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para que houvesse um espaço coletivo de construção de ideias em comum sobre este e outros programas relacionados; buscaram criar equipes alinhadas em torno da ideia de união dos dois enquadramentos; realizavam reuniões regulares com equipes de outros órgãos tanto informalmente, quanto formalmente através de um Grupo de Trabalho interministerial. No caso do Cataforte, a busca de construir um consenso dentro do governo ocorreu especialmente por meio da participação dos atores no CIISC (Comitê Interministerial da Inclusão dos Catadores de Lixo) criado no início do Governo Lula, que envolveu atores de vários órgãos e, para Brandão, teve papel importante em disseminar a ideia de inclusão produtiva de catadores para além do grupo que militavam em torno deste projeto no período anterior (Brandão, 2018).

**Falta de apoio político ao programa ou a aspectos específicos.** Problemas de apoio político foram destacados em dois estudos. No caso de Minha Casa Minha Vida – Entidades, servidores defendiam uma proposta heterodoxa da produção de moradia frente a uma posição dominante do governo favorável ao modelo empresarial. As Estratégias de enfrentar a falta de apoio para o modelo passavam principalmente por atividades de defender a política em arenas formais, como o Conselho de Cidades e o Curador do FDS, para que uma importante portaria fosse aprovada viabilizando o modelo ou debates organizadas pela Secretaria Geral da República com diferentes setores governamentais e movimentos sociais para aumentar o conhecimento da agenda (Viana, 2017). No caso da agenda de inclusão de catadores, Brandão (2018) cita a ocupação de cargos e a realização de um estudo para produzir evidências em favor do modelo como estratégias para construir apoio.

**Entraves formais à implementação do programa ou a aspectos específicos.** A fundação do PAA passou por um trabalho estratégico por parte dos servidores defensores do programa, que convenceram parlamentares a passar legislação possibilitando a compra de produtos da agricultura familiar sem licitação (Amaral, 2018) Dificuldades em garantir a destinação de terra pública para projetos de moradia popular foram enfrentadas por servidores do MCMV-E, que negociaram a criação de novos instrumentos jurídicos (Viana, 2017).

**Impactos negativos potenciais do programa.** No caso de Belo Monte, as primeiras ações tanto dos promotores quanto dos técnicos buscaram simplesmente enfrentar os impactos negativos da própria barragem. Atividades posteriores buscavam já enfrentar as dificuldades que apareceram quando essas tentativas não foram eficazes (Vilaça, 2017; Abers; Pereira; Vilaça, 2017).

**Pressão social.** Inversamente, no caso do Cataforte, demandas de atores sociais se tornaram mais fortes após a implementação do programa, que teve, entre seus efeitos, o fortalecimento de organizações de catadores. Assim, editais foram se adaptando às demandas das organizações, bem como procedimentos de prestação de contas, criticados pelos beneficiários do programa (Brandão, 2018).

**Necessidade de desenvolver ideias técnicas.** A realização de experiências piloto anteriores ao desenho dos programas MCMV-E e Cataforte buscava receber subsídios para desenvolver melhor a metodologia dos modelos alternativos em que os programas se baseariam (Viana, 2017; Brandão, 2018).

**Falta de capacidade social.** Embora o programa Cataforte tivesse como propósito fortalecer organizações sociais, a fragilidade e desigualdade das associações de catadores eram um problema central que os servidores buscavam enfrentar. Isso envolveu a realização de projetos para fomentar assessoria técnica, criar centrais de cooperativas e redes de cooperativas no Estado no período anterior ao lançamento do Programa, a contratação de entidades para dar assessoria, e a negociação de um edital que buscava atender a entidades mais frágeis (Brandão, 2018).

**TABELA 3 – Tipos de problemas**

Classificação do problema	Frequência citado	Casos em que foi citado
Críticas ao programa	7	PBF, PAA
Falta de capacidade ou conhecimento estatal	5	PBF, PAA, BELO MONTE
Problemas operacionais	6	MCMV-E, CATAFORTE
Cultura burocrática contrária ao programa ou a aspectos específicos	6	MCMV-E, CATAFORTE
Fragilidade dos instrumentos formais	5	BELO MONTE
Falta de acordos entre atores envolvidos no processo decisório sobre a natureza do programa	5	PAA, CATAFORTE
Falta de apoio político ao programa ou a aspectos específicos	4	MCMV-E, CATAFORTE
Entraves formais à implementação do programa ou a aspectos específicos	3	MCMV-E, PAA
Impactos negativos potenciais do programa	2	BELO MONTE
Pressão social	2	CATAFORTE
Necessidade de desenvolver ideias técnicas	2	MCMV-E, CATAFORTE
Falta de capacidade social	3	CATAFORTE
Outros	4	BELO MONTE, MCMV-E, PAA

Fonte: Elaboração Própria

### 5.3. TIPOS DE RECURSO

Como nas outras tentativas de classificação, definir e distinguir os recursos que os atores mobilizavam para realizar as atividades citadas foi feito de maneira indutiva, intuitiva e exploratória, sem a intenção de possibilitar uma análise quantitativa e mais para indicar tendências e padrões. Novamente, é também importante destacar que a descrição das atividades depende das prioridades analíticas de cada autor ou a autora. Assim, a não citação de determinado recurso não significa que os atores não o empregaram, apenas que não apareceu no estudo citado. Para cada atividade, listamos todos os tipos de recurso que apareceram no relato, sendo que para algumas atividades três ou até quatro recursos foram indicados. O resultado, observável na Tabela 4, mostra que alguns tipos de recurso eram muito mais usados do que outros.

Em conformidade com as expectativas da literatura clássica sobre burocracia, o recurso mais citado pelos autores foi o **conhecimento técnico** do servidor, que foi citado em 30 das 54 atividades analisadas. No caso do PBF, todas as sete atividades elencadas por Lima no prelo se apoiaram na qualificação técnica dos funcionários públicos envolvidos: desde a criação de novos procedimentos, até a criação de bases de dados e realização de pesquisas sobre outras bases, até processos de aprendizados sob o funcionamento do controle. No caso de Belo Monte, 4 das 9 atividades citadas explicitamente se apoiaram no conhecimento técnico dos servidores: promotores que elaboraram ações civis e despachos questionando os impactos da obra em termos jurídicos (Vilaça, 2017); pareceristas de licenciamento ambiental que elaboraram pareceres analisando os impactos da obra e que inventaram novos conceitos de condicionantes que o empreendedor

deveria implementar para mitigar alguns tipos de impactos (Abers; Pereira; Vilaça, 2017). No caso do PAA, 8 das 13 atividades envolveram o uso de conhecimentos técnicos, como trabalhos de redação de textos legislativos, o uso de conhecimento sociológico sobre a agricultura familiar para desenhar a política, a realização de estudos de análise política, a escrita de manuais de operação e a busca de evidências sobre o impacto do programa sobre os agricultores familiares (Amaral, 2018). No Cataforte, seis das atividades descritas dependeram explicitamente de conhecimento técnico, incluindo a promoção de debates iniciais sobre a agenda, o desenho técnico do modelo do programa e a criação de procedimentos específicos, como a que viabilizou a cessão de terrenos para cooperativas, e a elaboração dos editais (Brandão, 2018). No estudo sobre MCMV-E, cinco das 13 atividades citadas dependeram do uso de conhecimentos técnicos, como a criação de instrumentos jurídicos e outros procedimentos financeiros (Viana, 2017).

Se a importância de recursos situados no conhecimento dos servidores parece confirmar uma concepção “técnica” da ação do burocrata, os estudos também indicaram que os servidores buscavam mobilizar **apoios políticos** para que as iniciativas fossem bem-sucedidas. O caso de MCMV-E teve destaque aqui em parte porque o apoio de funcionários de alto escalão comprometidos com a agenda de reforma urbana, como a Secretária Nacional de Patrimônio da União da época, serviu como recurso central para diversas atividades: a negociação de prioridades e metas do órgão; a realização de cursos e outras atividades de disseminação do modelo autogestionário de moradia; a criação de novos procedimentos que contestavam a cultura burocrática dominante. Tal apoio de atores de alta escalação foi importante contrapeso frente à pressão política do governo central de priorizar o modelo empresarial de gestão da moradia (Viana, 2017). O PBF e, inicialmente, o PAA gozavam de lugar de maior destaque nas prioridades da presidência, o que certamente servia como recurso para as iniciativas dos servidores nos primeiros anos. No caso do PBF, a prioridade do programa garantia seu “insulamento político” nos primeiros anos, dando força às atividades do pessoal técnico que tinham suporte para implementar procedimentos novos pelo país afora (Lima, no prelo). No caso do PAA, a força política do Ministro do MESA, José Graziano da Silva, foi vista por Amaral (2018) como chave para viabilizar estratégias que visavam fortalecer a agenda como, por exemplo a construção de equipes de pessoas alinhadas através de nomeações de cargos de confiança.

A terceira categoria mais citada, **redes com atores da sociedade civil**, refere-se aos recursos diversos aos quais atores estatais têm acesso quando criam ou mobilizam redes com atores fora do Estado. Antes da criação do MCMV-E, PAA e Cataforte, redes entre atores sociais e do Estado já tinham sido formadas em torno das agendas de autogestão da moradia popular, agricultura familiar, segurança alimentar e inclusão produtiva de catadores. A mobilização das capacidades e outros recursos nessas redes foi especialmente importante considerando que essas três políticas tinham como marco central a participação de associações sociais na implementação. Assim, não é de surpreender que, nesses casos, as atividades dos servidores se apoiaram nas redes

preexistentes. O estudo que mais citou esse tipo de recurso foi o de Viana (2017), sobre o MCMV-E. Por exemplo, o autor nota que a proposta de compra antecipada, mecanismo de financiamento da compra de terra que facilitava o processo antes de toda a burocracia do projeto de habitação ser finalizado, foi construída com conjunto com lideranças do movimento. De maneira semelhante, Amaral (2018) mostra que a elaboração do PAA dependeu muito de conhecimento produzido na academia, especialmente no campo da 'sociologia do novo rural' atuante nos estudos sobre a agricultura familiar. Vários desses estudiosos assumiram cargos governamentais, trazendo consigo novas capacidades e conhecimentos para o interior da burocracia. No seu estudo sobre o Cataforte, Brandão (2018) mostra como redes criadas ao longo de duas décadas reuniam ativistas e técnicos em torno da luta pela inclusão dos catadores na gestão de resíduos. Nos momentos iniciais do programa, essas redes foram atividades, por exemplo, sendo contratados para realizar estudos que subsidiaram alguns dos passos iniciais do programa. Mas outro processo interessante aconteceu: ao investir na organização de cooperativas de catadores, o programa **criou** e capacitou redes sociais que depois se transformaram em recurso para a implementação de estágios posteriores do programa, desenhados com a participação desses atores.

Esse tipo de rede também apareceu como importante para a atuação dos promotores de Belo Monte. Para Vilaça (2017), as relações entre certos promotores e a sociedade civil local foi fundamental possibilitar processos de interação com eles em que ideias e alternativas poderiam ser definidos. Contatos com acadêmicos também foram importantes não somente para levantar evidências, mas para organizar atividades. O autor menciona, por exemplo, que um doutorando conhecedor do tema foi especialmente útil em ajudar a organizar a atividade.

O quarto tipo de recurso mais citado foram **redes entre atores em diferentes arenas estatais**. O relato de Brandão (2018) sobre a criação do Cataforte destaca com especial ênfase o trabalho interinstitucional realizado por um grupo de defensores do modelo de inclusão de catadores. Atores que atuavam em prol da agenda ocuparam cargos em diferentes ministérios – MDS, MMA, Ministério de Cidades, Ministério do Trabalho - durante o primeiro Governo Lula, ocasionalmente mudando de cargo e ministério em função de mudanças políticas de ordem mais ampla. Eles costuraram redes no interior do Executivo nacional e entre ministérios e entidades de apoio, como a Fundação do Banco do Brasil. Conexões com atores no Legislativo também foram importantes na hora de garantir a aprovação de legislação favorável à agenda. Processos semelhantes são descritos nos estudos de MCMV-E e PAA, em que processos de articulação entre diferentes órgãos e atores estatais foram importantes para viabilizar agendas. A viabilização do MCMV-E dependeu, por exemplo, de articulações entre atores simpáticos à agenda no Ministério de Cidades, na SPU e na Caixa Federal (Viana, 2017). No caso de Belo Monte, a organização da "inspeção," em que servidores de várias organizações conheceram uma comunidade ribeirinha, foi possível em parte porque os promotores conseguiram mobilizar atores naqueles órgãos (Vilaça, 2017). De maneira similar,

os técnicos de licenciamento ambiental ativaram redes em outros órgãos, como o ministério de saúde para definir ações antecipatórias relacionadas à provisão de serviços de saúde e a Agência Nacional de Águas para calcular a vazão adequada da barragem (Abers; Pereira; Vilaça, 2017). Embora no caso do PBF esse tipo de rede não apareça com tanta frequência, Lima no prelo mostra que para criar um novo sistema de habilitação de beneficiários com cruzamento, comunicações com servidores da Dataprev foram fundamentais.

Diversas atividades apresentadas nos estudos dependeram de conhecimentos e outros recursos produzidas por meio de **experiências passadas**. Embora essas experiências em muitos casos produzissem recursos já elencados – conhecimento técnico, redes de apoio etc. – achamos válido destacar alguns casos em que a experimentação produziu importantes subsídios para as atividades realizadas. Em todas as 4 políticas públicas analisadas (MCMV-E, PAA, CATAFORTE e PBF), experiências realizadas por governos anteriores de moradia, reciclagem, compras públicas da agricultura familiar, e transferências de renda informaram o desenho dos programas. Essas experiências anteriores criaram modelos e informações para apoiar o desenho dos programas. Enquanto o PAA e o PBF foram criados logo no início do Governo Lula, no caso da moradia e da inclusão de catadores, as equipes eventualmente responsáveis pelos programas em tela participaram de outras experiências piloto nos primeiros anos da gestão. Essas experiências foram ao mesmo tempo informadas por experiências anteriores e criaram novos subsídios. Esse é o caso do Programa Social de Moradia, criado pelo Ministério das Cidades logo antes do MCMV-E (Viana, 2017), e do programa de coleta seletiva na Esplanada que antecedeu o Cataforte (Brandão, 2018). O desenho do Cataforte depois capitalizou a ideia de experimentação, já que foi estruturado na forma de uma sequência de editais, cada um do qual buscava ao mesmo tempo corrigir lacunas do edital anterior e avançar na agenda. O exemplo torna claro que a experimentação funciona não somente para produzir informações e conhecimentos técnicos, mas também para transformar o próprio contexto em que a ação ocorre: ao investir na organização de catadores, a experimentação criou novas capacidades sociais e demandas, que afetaram o desenho da próxima etapa (Brandão, 2018). De maneira diferente, o PAA também foi evoluindo em função dos aprendizados da experiência: neste caso, as experiências chamaram atenção para fragilidades no desenho do programa e suscitaram iniciativas para aumentar o controle sobre a implementação (Amaral, 2018).

Se debater com outros atores estatais foi possibilitado em grande parte por meio de redes, **o acesso a fóruns formais** que reuniam pessoas de diferentes instâncias também facilitava esse tipo de iniciativa. Nessa categoria, não incluímos os fóruns diversos que foram criados por funcionários de médio escalão durante o processo de construção ou regulação das políticas sob análise. A importância do que Viana (2017) chama de “fóruns híbridos” (inspirado em Callon *et al.*, 2011) é de especial destaque no estudo sobre MCMV-E, em que diversas atividades buscavam disseminar o modelo alternativo de moradia que os servidores defendiam. Para este fim, o Conselho das Cidades e o

Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social foram importantes arenas de debate. Como o último detinha poder importante para definir as regras do programa, o acesso dos servidores a esse fórum possibilitou que as ideias que defendiam pudessem ser ouvidas. Outros fóruns em que defensores do modelo, outros servidores e representantes dos movimentos podiam debater foram importantes arenas de resolução de problemas operacionais diversos. De maneira semelhante, a existência do CIISC serviu como importante arena em que os atores defensores do Cataforte tiveram a possibilidade de debater e conversar com outros colegas (Brandão, 2018). Os servidores do PBF participaram de um GT interinstitucional para sanar inconsistências no Cadastro (Lima, no prelo).

Recursos classificados como **Capacidades e recursos localizados em outras esferas do Estado** referem-se aos recursos que foram utilizados, com ou sem o apoio de redes intraestatais, mencionadas acima. Por exemplo, a estratégia de delegar responsabilidade de alimentar o Cadastro Único aos municípios dependia da capacidade municipal latente. E todo o sistema de averiguação cadastral dependia da existência de bases de dados criados por outros órgãos e por outras razões, cujas informações poderiam ser cruzadas com a autodeclaração de renda dos beneficiários. Assim, boa parte das atividades descritas no caso do PBF que envolviam a construção do próprio cadastro dependia dessas bases externas. Nesses casos, os técnicos do PBF não precisavam necessariamente de redes com os atores daquelas unidades para conseguir acessar estes recursos (Lima, no prelo). Por outro lado, no caso do MCMV-E, foi por meio de redes entre atores do Ministério de Cidades e do SPU que se construiu a estratégia que utilizou um recurso controlado pelo segundo, as terras da União. Sem terras, não seria possível criar um mecanismo de destinação de terras para moradia popular (Viana, 2017). De maneira semelhante, os técnicos do licenciamento ambiental interagem com técnicos de outros órgãos para escrever pareceres, assim acessando recursos localizados naqueles órgãos, como a capacidade técnica de avaliação de vazão localizada na Agência Nacional de Águas ou o conhecimento dos órgãos de saúde, segurança e outros para apoiar a elaboração das ações antecipatórias (Abers; Pereira; Vilaça, 2017). De maneira semelhante, Brandão (2018) relata que os técnicos do Cataforte aproveitavam o conhecimento da consultoria jurídica para na elaboração de editais.

Considerando que a principal característica da ação estatal se relacionaria, em teoria, ao poder de mando associado com a autoridade estatal (Abers; Keck, 2017, p. 37), é interessante notar que a **autoridade formal** de tomar decisões foi menos citada do que outros recursos empregados nas atividades. Nessa categoria, incluímos poderes associados a cargos de médio escalão. Atividades que se sustentaram em autoridade formal foram citadas especialmente no estudo da regulação da política pública, ou seja, no caso de Belo Monte. Tanto os promotores quanto os técnicos de licenciamento ambiental realizaram atividades que dependiam em parte do poder formal do cargo. Os promotores gozam da prerrogativa especial de iniciar ações civis públicas contra o

Estado, enquanto os pareceristas têm a atribuição formal de emitir pareceres. Essas atribuições formais sustentaram as ações desses atores na tentativa de influenciar decisões sobre a obra, embora em ambos os casos se demonstraram bastante frágeis, levando os atores a experimentar outros tipos de estratégias (Vilaça, 2017; Abers; Pereira; Vilaça, 2017). O outro caso em que uma atividade foi classificada como envolvendo o recurso da autoridade formal foi o Cataforte, em que uma das estratégias de atuação descritas por Brandão (2018) foi justamente a ocupação de cargos por atores da rede Lixo e Cidadania (e migração de um cargo para outro, em função de mudanças políticas).

Grande número das atividades analisadas neste estudo dependeu de alguma forma de **recursos financeiros**, sendo que sem orçamento não existiria nenhum dos programas implementados. No entanto, o uso direto de recursos financeiros como parte de uma atividade só surgiu de maneira explícita no caso do Cataforte, em que a implementação seguia por meio de editais.

**TABELA 4 – Tipos de recurso**

Classificação do recurso	Atividades em que o recurso foi citado, por programa*					Total
	BELO MONTE	CAD-ÚNICO	CATA-FORTE	MCMV-E	PAA	
Conhecimento técnico do servidor	4	7	6	5	7	29
Apoio político	0	2	6	9	5	22
Redes Sociedade-Estado	3	0	4	7	2	16
Redes entre atores estatais	3	1	5	3	2	14
Experiências passadas	0	0	5	1	2	8
Acesso a Fóruns formais	0	1	1	5	1	8
Capacidades localizadas em outras esferas do Estado	2	4	1	1	0	8
Autoridade formal do cargo	3	0	1	0	0	4
Recursos financeiros	0	0	1	0	0	1

\*Até 4 recursos foram indicadas por atividade.

Fonte: Elaboração Própria





## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou realizar uma comparação sistemática da atuação de servidores de médio escalão descrita em seis estudos sobre cinco casos de política pública. Considerando a diversidade não somente de situações estudadas, mas também de perspectivas e prioridades analíticas (apesar de um eixo teórico e agenda comum), os resultados apresentados devem ser analisados com cuidado, evitando generalizações categóricas sobre com o servidor típico atua na gestão. Por um lado, os atores focados nos estudos eram nada típicos; eram servidores públicos comprometidos com agendas específicas de políticas públicas que nem sempre coincidem com a agenda política (constantemente em fluxo) da hierarquia política. Por outro lado, há uma certa contradição entre a abordagem metodológica aqui empregada e o marco teórico proposto na primeira seção deste relatório. Para a perspectiva pragmatista, ação deve ser entendida como processo. Nesse sentido, o perigo de identificar atividades discretas é tirar a vida da natureza processual, em que ação não somente acontece em contextos, mas ação e contexto interagem. Feitas novamente essas ressalvas, é possível tecer algumas considerações a partir das análises acima apresentadas, algumas das quais contribuem para nossa compreensão da natureza processual da ação.

Em relação à classificação de atividades, a análise revelou uma concentração em alguns tipos centrais, como a criação de procedimentos e a realização de debates. Essa concentração esconde, no entanto, uma diversidade de tipos de procedimentos e debates, bem como de outros “tipos” de atividade. Atividades semelhantes foram usadas para diferentes propósitos e para resolver problemas diferentes. Os atores usaram diferentes recursos na realização de atividades do mesmo tipo.

Pode ser melhor entendida a nossa classificação de atividades com uma espécie de “repertório”, para usar a linguagem de Tilly (2008). Este autor argumenta que movimentos sociais se organizam por meio de repertórios conhecidos de confronto político, como marchas e abaixo-assinados. O repertório é o conjunto de “formas” que a ação coletiva pode tomar, sendo que podem ser usadas para uma diversidade de fins. Repertórios de ação são herdados do passado, aprendidos culturalmente e facilitados por certas condições materiais como os meios de comunicação existentes em determinado momento histórico. Tilly distingue ações de repertórios, ao argumentar que cada ação coletiva é, na prática, uma “performance” do repertório existente, uma improvisação a partir de formas de ação conhecidas.

Não há porque não aplicar o conceito de “repertório” a outros tipos de ação, que não sejam realizadas por movimentos sociais. Assim, podemos dizer que nossa classificação de atividades busca descrever (parcialmente) um repertório de ação, uma série de formas conhecidas que o servidor público pode usar. Cada atividade, por sua vez, representa uma performance em que atores criativamente “aplicam” o repertório existente ao mesmo tempo que inovam sobre ele. Em função disso, nenhuma performance se parece com outra.

Em relação ao processo de classificar problemas, a maior fragmentação de tipos evoca a dificuldade central desse tipo de análise: problemas são problemas porque não existem soluções óbvias para elas, algo que não aconteceria se fossem sempre iguais. Problemas são irrupções na rotina precisamente por se diferenciarem de situações corriqueiras.

Nossa análise de atividades em relação a problemas também refletiu a natureza processual da ação: na prática, muitos problemas citados nos estudos surgiram durante atividades anteriores dos mesmos atores. A criação do procedimento de autodeclaração no Cadastro do Bolsa Família suscitou críticas de fraude, que impulsionou a criação de um mecanismo de averiguação cadastral (Lima, no prelo). O financiamento de cooperativas de catadores em uma etapa do Programa Cataforte mobilizou atores que fizeram novas demandas, que os servidores buscaram atender em estágios posteriores (Brandão, 2018). Nestes exemplos, a ação em resposta de um problema influencia o próprio contexto em que o problema surge, criando novos contextos e novos problemas.

Em relação aos recursos identificados, nota-se que recursos “soft” parecem ser mais importantes do que os recursos financeiros ou legais que normalmente associamos com a atividade estatal. Muito mais do que gerir orçamentos e aplicar leis, servidores criativos usam capacidades técnicas e políticas ou acessam as capacidades de outros atores e organizações através de redes. Ao mesmo tempo, bem como na classificação de atividades e problemas, a análise dos recursos também reflete a natureza transformadora da ação. Alguns recursos – como fóruns de debate criados para outros fins – foram mobilizados para produzir outros recursos, como redes de atores, ou apoio político. Recursos mobilizados em uma atividade – como redes existentes do movimento de inclusão produtiva de resíduos – foram usados em atividades que criaram novos recursos – como um estudo econômico sobre a criação de emprego no setor de reciclagem – que eram empregados em atividades seguintes (Brandão, 2018).

Enfatizar os efeitos de retroalimentação embutidos na natureza processual da ação não implica que fenômenos externos também não transformam a cada passo o terreno em que servidores de médio escalão atuam. Todos os casos analisados ocorreram ao longo de períodos de grande transformação da política brasileira. No período analisado, que começa em 2003 com a criação do PAA e PBF e continua em alguns casos (especialmente o PBF) até o Governo Temer, diversos atores para além dos protagonistas dos estudos analisados ganharam força e influenciaram a ação dos burocratas em análise: servidores da área do controle, atores críticos a modelos participativos de gestão e favoráveis a soluções empresariais. Tais transformações também dificultaram surgimento da rotina na ação dos burocratas que buscavam implementar ou regular políticas públicas. Em um contexto movediço, tiveram que inventar. Alguns foram mais bem-sucedidos do que outros.





## 7. REFERÊNCIAS

### 7.1 ESTUDOS ANALISADOS

Abers, Rebecca Neaera; Pereira, Ana Karine; Vilaça, Luiz Henrique Doria. The Dynamics of Activism Inside the State: Comparing bureaucrats from the MPF and IBAMA on the Belo Monte case. *In: 41º Encontro Nacional da ANPOCS*. Caxambu, MG: [s.n.], 2017.

Amaral, Lucas Alves. *Entre ativismos, enquadramentos e controvérsias: as ideias e as agências de burocratas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. Tese de doutorado (Ciência Política), Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

Brandão, Igor Ribas. *Governar o desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos*. Tese de Doutorado (Ciência Política), Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

Lima, Paula Pompeu Fiuza. *Entre a inclusão e a exclusão: Criatividade em contextos de controvérsias*. *In: Abers, Rebecca (org), Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília: Editora da UnB, no prelo.

Pereira, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese de doutorado, Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

Viana, Rafael Rocha. *Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades: um olhar pra a ação dos atores em torno das controvérsias*. Tese de mestrado (Ciência Política) Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

Vilaça, Luiz Henrique Doria. *Costuras, deslocamentos e bricolagens: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte*. Tese de mestrado (Ciência Política), Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

### 7.2 LITERATURA TEÓRICA CITADA

Aberbach, Joel D.; Putnam, Robert D.; Rockman, Bert A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1981.

Abers, Rebecca Neaera; Keck, Margaret E. *Autoridade prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

Blyth, Mark. The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. *World Politics*, v. 54, n. 1, p. 1–26, 2001.

Boltanski, Luc; Thévenot, Laurent. The Sociology of Critical Capacity. *European Journal of Social Theory*, v. 2, n. 3, p. 359–377, 1999.

Bourdieu, Pierre. *Outline of a theory of practice. (Esquisse d'une théorie de la pratique)*. Transl. by Richard Nice. (Repr.). [s.l.]: Cambridge Univ Pr, 1977.

Callon, Michel; Lascoumes, Pierre; Barthe, Yannick. *Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy*. [s.l.]: MIT Press, 2011.

Collier, Ruth Berins; Collier, David. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton N.J.: Princeton University Press, 1991.

Crozier, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon*. [s.l.]: Transaction Publishers, 1969.

Dahl, Robert Alan. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.

Dewey, John. *Human Nature and Conduct*. New York: The Modern Library, 1922.

Dilulio, John D. Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 4, n. 3, p. 277–318, 1994.

Dimaggio, Paul. Interest and agency in institutional theory. In: Zucker, Lynne G. (Org.). *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1977, p. 3–32.

Giddens, Anthony. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. [s.l.]: Univ of California Press, 1984.

Haas, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 46, n. 01, p. 1–35, 1992.

Hay, Colin. Constructivist Institutionalism. In: Rhodes, R. A. W.; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (Orgs.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2008, p. 56–74.

Joas, Hans. *The creativity of action*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

Kato, Junko. *The Problem of Bureaucratic Rationality: Tax Politics in Japan*. Princeton N.J.: Princeton University Press, 1994.

Kaufman, Herbert. *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Washington D.C.: Resources for the Future, 2010.

Kennedy, Brandy. Unraveling Representative Bureaucracy A Systematic Analysis of the Literature. *Administration & Society*, v. 46, n. 4, p. 395–421, 2014.

Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. [s.l.]: HarperCollins College Publishers, 1995.

Lane, Jan-Erik. *Public Administration and Public Management: The Principal-agent Perspective*. New York: Taylor & Francis, 2005.

Lawrence, Thomas. B.; Suddaby, Roy; Leca, Bernard. *Institutional work: actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge university press, 2009.

Lee, Young-joo; Wilkins, Vicky M. More similarities or more differences? Comparing public and nonprofit managers' job motivations. *Public Administration Review*, v. 71, n. 1, p. 45–56, 2011.

Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation, 2010

Mahoney, James. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

Mahoney, James; THELEN, Kathleen Ann. A Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney, James; Thelen, Kathleen Ann (Orgs.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2010, p. 1–37.

Maynard-Moody, Steven Williams; Musheno, Michael Craig. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

Meier, Kenneth J.; O'Toole, Laurence J. Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review*, v. 66, n. 2, p. 177–192, 2006.

Meier, Kenneth John. Representative bureaucracy: an empirical analysis. *American political science review*, v. 69, n. 02, p. 526–542, 1975.

Merton, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. In: Merton, Robert K; Gray, Ailsa P.; Hockey, Barbara et al .(Orgs.). *Reader in Bureaucracy*. New York: The Free Press of Glencoe, 1952, p. 361–371.

Oberfield, Zachary W. *Becoming Bureaucrats: Socialization at the Front Lines of Government Service*. [s.l.]: University of Pennsylvania Press, 2014.

Sabatier, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, v. 21, n. 2, p. 129–168, 1988.

Schmidt, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008.

Sewell JR, William H. A theory of structure: Duality, agency, and transformation. *American journal of sociology*, v. 98, p. 1–29, 1992.

Skocpol, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Orgs.). *Bringing the State Back In*. [s.l.]: Cambridge University Press, 1985, p. 3–43.

Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen .A. Historical institutionalism in Comparative Politics. In: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen Ann; Longstreth, Frank (Orgs.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge Univ Pr, 1992, p. 1–32.

Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen Ann. *Beyond Continuity: Institutional Change In Advanced Political Economies*. [s.l.]: Oxford University Press, 2005.

Thompson, James D. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. [s.l.]: Transaction Publishers, 1967.

Tilly, Charles. *Contentious Performances*. [s.l.]: Cambridge University Press, 2008.

Tummers, Lars. Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, v. 77, n. 3, p. 555–581, 2011.

Tummers, Lars; Vermeeren, Brenda; Steijn, Bram *et al.* Public professionals and policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts. *Public Management Review*, v. 14, n. 8, p. 1041–1059, 2012.

Turner, Ralph H. They Navy Disbursing Officer as a Bureaucrat. In: Merton, Robert K; Gray, Ailsa P.; Hockey, Barbara *et al.* (Orgs.). *Reader in Bureaucracy*. New York: The Free Press of Glencoe, 1952, p. 372–379.

Waterman, Richard W.; Meier, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion? *Journal of public administration research and theory*, v. 8, n. 2, p. 173–202, 1998.

Zittoun, P. *The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy*. [s.l.]: Springer, 2014.



