

Desafios da ação discricionária dos Burocratas de Nível de Rua na implementação de um programa habitacional em pequenos municípios

Challenges of the discretionary action of the Street Level Bureaucrats in the implementation of a housing program in small municipalities

Desafíos de la acción discrecional de los Burocratas de Nivel de Calle en la implementación de un programa habitacional en pequeños municipios

Recebido: 21/02/2022 | Revisado: 02/03/2022 | Aceito: 06/03/2022 | Publicado: 12/03/2022

Lucas Pazolini Dias Rodrigues

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8931-525X>
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, Brasil
E-mail: lcsds40@gmail.com

Suely de Fátima Ramos Silveira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1303-7190>
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
E-mail: sramos@ufv.br

Resumo

A despeito do crescente interesse de pesquisadores sobre formulação e implementação de políticas públicas, muitas questões precisam ser analisadas e melhor compreendidas. Neste estudo buscou-se identificar e analisar a participação dos burocratas de nível de rua na implementação do Programa Lares Habitação Popular, executado em parceria com o Programa Minha Casa, Minha Vida, em municípios com até 50 mil habitantes, buscando compreender se, e como, os burocratas influenciaram a implementação da política habitacional em Minas Gerais. O estudo foi fundamentado a partir dos temas de implementação (policy cycle) e o poder discricionário que envolve a atuação dos street-level bureaucrats. As informações que possibilitaram a elaboração deste trabalho foram coletadas junto a agentes municipais, de vinte cidades mineiras, e estaduais, da companhia de habitação estadual, por meio de entrevistas com roteiros semiestruturados. Os resultados demonstraram que os burocratas de nível de rua, por limitações institucionais e pessoais, não exercem efetivamente o poder discricionário que os permeiam.

Palavras-chave: Políticas públicas; Implementação; Burocratas de nível de rua; Discricionarieidade; Habitação.

Abstract

Despite the growing interest of researchers on the formulation and implementation of public policies, many issues need to be analyzed and better understood. In this study we sought to identify and analyze the participation of street-level bureaucrats in the implementation of the 'Programa Lares Habitação Popular', executed in partnership with the 'Programa Minha Casa, Minha Vida, in municipalities with up to 50,000 inhabitants, trying to understand if, and how, bureaucrats influenced the implementation of the housing policy in Minas Gerais. The study was based on the policy cycle and the discretionary power of street-level bureaucrats. The informations that enabled the preparation of this work were collected from local agents, twenty mining towns, and state, in the state housing company, through interviews with semi-structured scripts. The results showed that the street-level bureaucrats, by institutional and personal limitations, not effectively exercise the discretion that permeate them.

Keywords: Public policy; Implementation; Street-level bureaucrats; Discretion; Housing.

Resumen

A pesar del creciente interés de los investigadores en la formulación y aplicación de políticas públicas, muchas cuestiones deben ser analizadas y facilitar su comprensión. En este estudio hemos tratado de identificar y analizar la participación de los burócratas a nivel de calle en la ejecución del 'Programa Lares Habitação Popular', que se ejecuta en sociedad con el 'Programa Minha Casa, Minha Vida', en municipios de hasta 50.000 habitantes, tratando de entender si, y cómo, burócratas influido en la aplicación de la política de vivienda en Minas Gerais. El estudio fue fundamentado a partir de los temas de implementación (policy cycle) y el poder discrecional que involucra la actuación de los street-level bureaucrats. La información que permitió la elaboración de este trabajo se obtuvieron de los agentes locales, veinte ciudades mineras, y el estado, la empresa estatal de vivienda, a través de entrevistas con los scripts semi-estructurados. Los resultados mostraron que los burócratas a nivel de calle, por las limitaciones institucionales y personales, no ejercen efectivamente la su discreción.

Palabras clave: Políticas públicas; Implementación; Burócratas de nivel de la calle; Discreción; Vivienda.

1. Introdução

As ações voltadas para a habitação concentravam-se no Governo Federal até 1988, e embora este tenha buscado soluções para o problema, essas não apresentaram resultados efetivos, sendo ineficazes para impedir o contínuo crescimento do déficit habitacional.

Por meio da Constituição Federal de 1988, os estados e municípios passaram a ter maiores responsabilidades na elaboração e fomento de políticas públicas. A partir deste período, programas e projetos habitacionais elaborados e implementados ocorreram em diversas unidades da federação, descentralizando as ações do Governo Federal.

A partir da década de 1990, foi notável o aumento da autonomia e das responsabilidades dos municípios quanto à prestação de serviços públicos. Todavia, é importante questionar quanto à capacidade dos governos locais de oferecer tais serviços possibilitando o efetivo alcance dos objetivos predeterminados. Nesse sentido, boas práticas administrativas e disponibilidade de recursos financeiros e humanos impactam diretamente numa adequada implementação de uma política.

Porém, o que se mostra recorrente na administração pública brasileira, mais especificamente nos municípios de menor porte populacional, são fragilidades administrativas e de pessoal para executarem de modo adequado as ações compiladas na política.

Neste âmbito de atuação governamental, destacam-se diferentes e (algumas vezes) divergentes atores ou *stakeholders* que, dotados de interesses e preferências, influenciam o modo como se implementa, monitora e avaliam-se as políticas públicas. Para fins de controle e avaliação, Posavac e Carey (1992) consideram que é preciso identificar os principais *stakeholders* envolvidos, assim como seus anseios. Na esfera da habitação de interesse social, podem ser destacados agentes tanto governamentais (gestores municipais, estaduais e federais) quanto da sociedade civil (empresas da construção civil, conselhos gestores, cooperativas, associações), que podem possuir visões e interesses distintos.

Essa rede de inter-relações promove um intenso ambiente de debate entre visões e objetivos divergentes que impactam a execução das ações governamentais. Assim tem-se aqueles que podem ser destacados como *Street-Level Bureaucrats* (SLB) ou burocratas de nível de rua. Tendo em vista sua proximidade com a população, estes agentes possuem posição estratégica para o alcance dos objetivos das políticas públicas, inclusive a habitacional.

Retratados por Michael Lipsky (2010) no início da década de 1980, os SLB representam o mais direto e principal ponto de inter-relação entre a ação do poder público e os beneficiários. Nesse sentido, têm papel determinante para o alcance (ou não) dos objetivos e na percepção da população alvo quanto à sua satisfação. Estes burocratas são os agentes que implementam as políticas públicas e que podem agir com discricionariedade, isto é, atuar de alguma forma, beneficiando ou impondo restrições e sanções na alocação dos recursos ou na implementação de políticas públicas (Thomann, 2015; Tummers & Bekkers, 2014; Lotta, 2010).

Neste estudo buscou-se identificar e analisar a participação dos SLB na implementação de programas habitacionais em municípios com até 50 mil habitantes, buscando compreender se os burocratas influenciaram a implementação da Política Habitacional em Minas Gerais. Buscou-se responder à questão: há espaços para os SLB exercerem seu poder discricionário em meio à implementação de um programa de habitação de interesse social?

O estudo teve como base a Política Habitacional do estado de Minas Gerais, que se materializa em ações práticas por meio do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Justifica-se a análise dos programas em Minas Gerais, por este apresentar um dos maiores montantes de unidades habitacionais em situação de déficit (557.371), sendo que 66,2% se concentram em famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos (FJP, 2013).

Quanto à análise da etapa de implementação sob a perspectiva dos SLB, destaca-se que ainda se apresenta incipiente em meio à literatura, inclusive no contexto nacional. Meyers e Vorsanger (2010) destacam que estudos com essa abordagem são ignorados, tendo em vista a dificuldade em realizar pesquisas relacionadas a esse processo. A necessidade de realização destes

estudos está no fato de que a compreensão das atividades e influências dos SLB pode possibilitar importantes avanços frente às causas de sucessos e fracassos na implementação de políticas públicas (Meyers & Vorsanger, 2010).

2. Implementação de Políticas Públicas

Na busca por obter melhor compreensão das políticas públicas, faz-se necessário entender as bases teóricas sob as quais a questão pode ser compreendida. Assim, este estudo insere-se no âmbito da análise de políticas públicas, tendo como referência o modelo do Ciclo de Políticas Públicas ou *Policy Cycle*.

A abordagem do *Policy Cycle* (ou Ciclo de Políticas Públicas) foi proposta por Harold Laswell na década de 1950, como meio para se assimilar as políticas públicas em um modelo analítico composto por etapas sequenciais (Jann & Wegrich, 2007).

Diferentes concepções foram propostas para composição do ciclo (May & Wildavsky, 1978; Brewer & Deleon, 1983; Theodoulou, 1995; Rua, 1997; Saravia, 2006; Souza, 2006; Secchi, 2010), porém para os fins propostos neste estudo foi considerada a concepção de Frey (2000): percepção de problema, agenda, formulação da política, implementação e avaliação. Considerando tais etapas, a pesquisa direcionou sua investigação às características e peculiaridades da fase de implementação de políticas públicas.

Para Barrett (2004), a literatura sobre implementação de políticas públicas consolidou-se nos anos 1970, devido à crescente preocupação quanto à efetividade das políticas públicas e da governança, o que culminou com importantes avanços nos estudos de políticas públicas.

Entretanto, Rua (1997) destaca que os estudos sobre políticas públicas indicam o tratamento da implementação como um “elo perdido”, entre o processo de tomada de decisão e a avaliação dos resultados.

Hill e Hupe (2002) definem a implementação como a fase inserida entre as expectativas e de uma política e os resultados percebidos. Ou seja, um processo que possibilita a interação entre os objetivos definidos e a ações necessárias para alcançá-los (Pressman & Wildavsky, 1973).

Ao analisar a execução do PLHP, fundamentado sob as bases institucionais do PMCMV, percebe-se um elemento intrigante e que necessita de atenção. Não há uma separação evidente entre os atores que formularam o cerne do PMCMV e os seus executores, visto que alterações em seu desenho foram realizadas a partir de críticas e restrições impostas por órgãos de controle e movimentos sociais (Loureiro et al., 2013). Devido a essa possível “flexibilidade” a ação dos SLB pode ter papel determinante na manutenção ou alteração dos princípios do Programa.

De modo contrário Arretche e Marques (2001) denotam que, no contexto brasileiro, o que prevalece é o distanciamento entre formuladores e implementadores. O fato de o PMCMV seguir na “contramão” deste panorama pode demonstrar uma mudança de postura quanto a relevância da implementação em meio às fases do *policy cycle*.

A atuação dos burocratas, como parâmetro proposto para este estudo, se apresenta de modo mais evidente nas etapas da implementação e avaliação, tendo em vista que são os momentos em que a interação com a população beneficiada ocorre de maneira direta, podendo ser verificados com maior clareza os impactos das ações dos burocratas.

Tendo a visão dos implementadores das políticas públicas como ponto norteador para sua análise, Michael Lipsky, na década de 1980, propôs a teoria dos SLB, que busca compreender as políticas públicas sob o contexto daqueles que realmente as colocam em prática, lidando de forma direta com as pessoas e/ou grupos a serem beneficiados. O presente estudo tem como foco de análise a atuação municipal e o papel destes atores na implementação da Política Habitacional do estado de Minas Gerais. Para evidenciar os conceitos relacionados são apresentados a seguir os aspectos gerais desta teoria.

3. Street-Level Bureaucrats

As *Street-Level Bureaucracies* (Burocracias de Nível de Rua) foram definidas por Lipsky (2010) como agências de

serviços públicos nas quais estão empregados os *Street-Level Bureaucrats*. Estes, por sua vez, representam os trabalhadores que atuam em serviços públicos interagindo diretamente com os cidadãos no curso de suas atividades e possuem substancial poder de discricção frente à execução de seu trabalho (Lipsky, 2010).

A partir da definição de SLB, devem ser evidenciados dois pontos que os caracterizam. O primeiro é o fato de serem agentes públicos, ou seja, representantes dos Estado frente aos cidadãos, que materializam as suas diretrizes, objetivos, políticas, programas e projetos, buscando estabelecer o bem-estar da sociedade em geral. Para tanto, faz-se necessário estar próximo e interagir com o público alvo, o que leva ao segundo ponto, a proximidade e inter-relação entre eles. O contato direto dos cidadãos com esse burocrata faz com que o mesmo se torne a imagem, a face do poder público, sendo determinante em relação ao modo como estão sendo prestados os serviços.

Um dos fatores que implicam nos serviços entregues ao público beneficiário está no seu poder discricionário, pois os burocratas podem tomar decisões em meio ao processo de implementação das políticas ou programas públicos. Determinadas situações, cuja ocorrência não se prevê, podem ser resolvidas somente no momento em que acontecem; assim, a solução para estes eventos ocorre via o poder de discricionabilidade exercido pelos SLB (Lipsky, 2010).

Tummers e Bekkers (2015), a partir de análises baseadas em estudos de Brehm e Hamilton (1996) e Prottas (1979) elucida quatro diferentes níveis de discricionabilidade em meio a uma mesma política, algumas dependem da atuação dos SLB outras da sua *network*. Esses burocratas não são neutros ou alheios aos processos políticos, sendo dotados de interesses próprios que buscam maximizar (Rua & Aguiar, 2009). Desse modo, esses agentes possuem a capacidade de mobilizar recursos, informações e apoios de grupos, além de ter concepções próprias frente às políticas governamentais, bem como em relação ao seu papel neste jogo político (Rua & Aguiar, 2009).

Dado ao fato de possuírem certa flexibilidade na realização de suas ações, os SLB desempenham relevante papel para o alcance dos objetivos de determinada política ou programa. Assim, Majone e Wildavsky (1995) destacam que os *street-level bureaucrats* poderiam e/ou deveriam influenciar de maneira intensa o processo de planejamento das políticas públicas.

O processo de delegação de funções (necessário no complexo sistema abrangido pelo Estado) possibilita essa flexibilidade e a consequente capacidade de intervenção e mobilização dos burocratas locais. Para que se possa compreender este efeito e o desempenho do burocrata de nível de rua, Thomann (2015) aponta que é necessário compreender a diferença que existe entre o que está sendo demandado e o que se oferece em termos de serviços públicos.

Estes agentes exercem considerável autonomia em decisões que afetam os cidadãos com que interagem resultando na representação, quando tomadas em conjunto suas ações individuais, do comportamento da agência (Lipsky, 2010).

Lotta (2010) destaca que a discricionabilidade desses agentes está no fato de estabelecer a natureza, qualidade e a quantidade de benefícios, que superam as sanções determinadas por sua agência. A capacidade de exercer a discricionabilidade pelos SLB é determinada a partir das organizações, que formulam contextos específicos, seja por meio da alocação de recursos, incentivos ou punições (Pierson, 1992).

Devido sua proximidade com o problema, os burocratas de nível de rua possuem um compromisso crítico, pois suas prioridades não são definidas pelos órgãos governamentais mas também pelo seu nível discricionabilidade (Brynard, 2006). Dada esta passagem, deve ser enfatizado que o presente estudo pretende fomentar o debate frente ao dilema que envolve a atuação dos SLB: como atender os pressupostos determinados pelos *policy makers* e, ao mesmo tempo, corresponder às expectativas do público alvo.

Todavia é necessário vislumbrar este atendimento às demandas do público alvo com um olhar crítico, visto que, como relatado por Rolnik et al. (2014), os governos locais atuam de forma pragmática ao programa objeto de estudo neste artigo, aderindo ao seu modelo e empregando um esforço mínimo de atuação.

Abordados alguns dos principais estudos, conceitos, prerrogativas e características frente às temáticas de

Implementação de Políticas Públicas e *Street-Level Bureaucracy*, destaca-se que a maioria dos estudos citados foram direcionados às áreas da saúde, educação e segurança, primordialmente. A habitação ainda se encontra pouco explorada pelos pesquisadores da área de políticas públicas, fato que se torna ainda mais evidente quando considerados os municípios de pequeno porte.

4. Metodologia

4.1 Caracterização e coleta de dados

O objeto de estudo foram os SLB que atuam frente a implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP). O Programa foi criado em 2005 pelo governo estadual, contudo a partir de 2012 passou a executado no estado de Minas Gerais em conjunto com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do governo federal. Na prática o PLHP passou a existir somente como um elemento figurativo, visto que prevaleceu os princípios, critérios, padrões e modos de atuação do PMCMV. Ressalta-se que foram analisados somente os empreendimentos implementados a partir do ano de 2012, quando foi iniciada a atuação conjunta entre os programas

As unidades de análise consistiram em um conjunto de municípios selecionados no estado de Minas Gerais, com população inferior a cinquenta mil habitantes. Dentre os 853 municípios do estado de Minas Gerais, cerca de 92% possuem população inferior a cinquenta mil habitantes (787 municípios), concentrando 43,1% do total da população do estado. Em termos de déficit habitacional, esses municípios englobam 37,2% do total estadual, o que representa 206.033 unidades habitacionais (FJP, 2013).

Os meios de investigação utilizados no âmbito de municípios com este porte, foram a pesquisa bibliográfica, a documental e entrevistas com roteiros semiestruturados.

Preliminarmente à coleta de dados foram selecionados vinte municípios do estado de Minas Gerais. Para alcançar esta amostra de municípios estabeleceu-se critérios, de caráter eliminatório e classificatório, que foram seguidos de maneira sequencial (Quadro 1).

Quadro 1: Critérios para Seleção dos Municípios Analisados.

Critério	Natureza	Descrição
1. Municípios que receberam investimentos do PLHP	Eliminatório	Identificação de todos os municípios que receberam investimentos do governo estadual, por meio do PLHP.
2. População inferior à cinquenta mil habitantes	Eliminatório	Seleção dos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, no qual os burocratas possuem maior proximidade com a população.
3. Recebimento de recursos posteriormente ao ano de 2012	Eliminatório	Período em que o PLHP passou a ser implementado em parceria com o PMCMV.
4. Existência de Instrumentos de Planejamento Habitacional	Eliminatório e Classificatório	Separação em dois grupos de municípios entre aqueles que possuíam Plano Diretor e Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS (Grupo 1) e os que não possuíam (Grupo 2). Em cada grupo foram selecionados 10 municípios (5 com melhores condições de inadequação e 5 com as piores condições).
5. Nível de Inadequação Habitacional	Classificatório	Em cada grupo de municípios que possuíam ou não os instrumentos de planejamento urbano supracitados, realizou-se uma classificação pelo nível de inadequação das unidades habitacionais. Assim, em cada grupo, foi possível classificar seus municípios entre os que possuíam as melhores e as piores condições de inadequação habitacional.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A finalidade da separação dos municípios entre agrupamentos (Grupo 1 e Grupo 2) foi identificar se existiriam diferenças significativas entre eles. Aspirando fornecer um panorama quanto aos municípios visitados, na Tabela 1 foram condensadas algumas informações, em valores médios, em relação à população, Produto Interno Bruto (PIB) per Capita, Inadequação Habitacional (IH), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e as Mesorregiões das quais são provenientes. De

modo geral, destaca-se que os dois grupos possuíam contingentes populacionais semelhantes (Grupo 1 – 14.781 e Grupo 2 – 16.204) e níveis de desenvolvimento humano próximos (Grupo 1 – 0,691 e Grupo 2 – 0,633), todavia em relação as PIB per Capita (Grupo 1 – R\$ 20.735,56 e Grupo 2 – R\$ 8.319,06) e IH (Grupo 1 – 5,75% e Grupo 2 – 77,66%) as diferenças foram consideráveis. Ainda deve ser ressaltado que o Grupo 1 englobou municípios de quatro das doze mesorregiões do estado de Minas Gerais (Central, Sul, Triângulo Mineiro e Zona da Mata), já o Grupo 2 abarcou duas mesorregiões que, historicamente, são consideradas menos desenvolvidas (Norte e Vales do Jequitinhonha e Mucuri).

Tabela 1: Caracterização dos Clusters.

Grupos	População (2010)	PIB per Capita (2015)	Inadequação Habitacional (2010)	IDH (2010)	Mesorregiões
Grupo 1	14.781	20.735,56	5,75 %	0,691	Central, Sul, Triângulo Mineiro e Zona da Mata
Grupo 2	16.204	8.319,06	77,66 %	0,633	Norte e Vales do Jequitinhonha e Mucuri

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de IBGE (2010) e FJP (2017).

Retomando o conceito apresentado por Lipsky (2010), foram classificados como SLB os agentes que ocupam tal posição quanto à implementação do PLHP/PMCMV: assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, pedagogos e engenheiros. Estes podem ser divididos em dois grupos de acordo com suas funções no Programa: aqueles que atuam em atividades de cunho social (assistentes sociais, psicólogos, sociólogos e pedagogos) e os que agem nas obras de infraestrutura sob responsabilidade do município (engenheiros). Destaca-se que foi necessário elaborar roteiros de entrevistas distintos para estes dois grupos de atores.

Os entrevistados foram selecionados de acordo com a sua participação na implementação dos empreendimentos habitacionais. Somente aqueles que tiveram elevado grau de participação em tal processo foram selecionados, em sua maioria à priori, para participar do estudo. Deve ser ressaltado que, alguns municípios inicialmente selecionados foram, posteriormente, descartados visto que os servidores responsáveis pela implementação não faziam mais parte do quadro funcional.

Por meio das entrevistas buscou-se elucidar as etapas de execução do Programa, bem como seus espaços para que os SLB exerçam seu poder discricionário.

Com vistas a complementar as análises e obter maior balizamento das informações adquiridas, buscou-se a inserção de outros atores ao estudo: a equipe social do agente gestor do Programa no estado de Minas Gerais a Companhia de Habitação do estado de Minas Gerais (COHAB-MG). O modelo para coleta de dados junto aos agentes estaduais foi o mesmo dos burocratas municipais (entrevistas), porém com alterações que permitiram obter informações sobre os burocratas, a partir da percepção dos agentes da COHAB-MG.

Ponderando a necessidade de se preservar a identificação dos participantes, foram utilizados códigos, ao invés de nomes, como medidas tomadas a fim de evitar futuros constrangimentos. Dentre os SLB, aqueles que atuaram na execução de atividades cujo enfoque é predominantemente social, foram classificados como Responsáveis Técnicos ou RT's (RT 1 a RT 21). Em meio aos que exerceram funções para o provimento de infraestrutura dos conjuntos habitacionais foram categorizados como Engenheiros Locais ou EL's (EL 1 a EL 10). Ressalta-se que os RT's deste estudo foram, em sua totalidade, assistentes sociais dos municípios, quanto aos EL's, destaca-se que foram compostos por engenheiros que faziam parte do quadro funcional dos municípios.

Faz-se necessário relatar que, a priori, os EL's não seriam considerados como SLB, todavia ao longo da realização das visitas de campo os autores deste estudo identificaram que tais implementadores ao serem responsáveis pelo provimento da infraestrutura do local interagem constantemente com a população. Esse fato ficou evidente, principalmente, nas localidades em que houveram atrasos na entrega dos empreendimentos. A demanda dos beneficiários então foi levada aos engenheiros que, por sua vez, os elucidaram ou direcionaram aos entes responsáveis.

Ainda buscou-se agrupar os agentes que representaram a COHAB-MG, utilizando-se as seguintes nomenclaturas e códigos: Agentes Estaduais ou AE's (AE 1 a AE 4). Em relação aos beneficiários buscou-se apresentar resultados em conjunto, evitando a individualização das percepções.

4.2 Análise dos dados

Diante da natureza do problema investigado torna-se adequada a execução de uma pesquisa qualitativa por meio das análises dos dados, basicamente obtidos por meio das entrevistas.

Bardin (2009) conceitua esse método como sendo um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens. De forma semelhante, Krippendorff (1990) afirma que a Análise de Conteúdo se destina a formular, a partir de certos dados, deduções reproduzíveis e válidas que podem se aplicar a seu contexto.

Para aplicar este método, optou-se pelos seguintes passos: (i) fundamentação teórica frente ao tema; (ii) estabelecimento de categorias de análise (à priori); (iii) montagem de roteiro para entrevistas; (iv) realização e transcrição das Entrevistas; (v) agrupamento de Informações de acordo com as categorias preestabelecidas; (vi) interpretações e considerações.

5. Resultados e Discussão

A fim de evidenciar os espaços para discricionariedade dos SLB, foi necessário compreender o processo de implementação e identificar os principais agentes envolvidos. A partir desta foi possível analisar o seu poder discricionário.

De modo preliminar é necessário destacar que a partir da análise dos resultados não foi possível notar diferenças significativas entre os municípios pertencentes ao Grupo 1 e 2 (como destacado na Metodologia), tal fato implicou em um direcionamento do estudo para uma análise única dos pequenos municípios.

5.1 O programa em prática

Foram identificadas as seguintes etapas para implementação do Programa em que há a efetiva participação de burocratas de nível de rua: (i) seleção do terreno e provimento de infraestrutura; (ii) divulgação do Programa e cadastramento de candidatos; (iii) seleção e hierarquização de beneficiários; e, (iv) realização do Trabalho Técnico Social.

O ponto de partida do processo de implementação cuja ação dos burocratas de nível de rua se faz presente é a divulgação ao público alvo do programa, quanto à oportunidade para se candidatarem a ser beneficiários. Ao considerar esta etapa, espera-se que haja uma ampla divulgação à população na sede municipal e/ou distrito a ser contemplado, visto que somente por meio da percepção em relação à existência de uma ação ou programa público, os mesmos buscarão meios para se inserirem. Portanto, uma divulgação eficiente, que alcance satisfatoriamente o público alvo é importante para a melhoria da focalização do Programa, abrangendo as famílias mais necessitadas. De outro modo, uma má divulgação termina por prejudicar o Programa. Conforme o depoimento de um dos agentes entrevistados, isso ocorre

“(...) porque tem muitas pessoas que não tiveram acesso a essas informações. Porque você só procura um serviço se você conhecer. Você só exige se você conhecer. O poder que o usuário tem é a informação. É a divulgação. (...). As pessoas mais simples são as que tem menos informação. Então a divulgação ela é essencial”. (RT 14)

O cadastro das famílias é realizado por meio de um sistema informatizado concedido pela COHAB-MG. Por meio deste é possível inserir informações para, posteriormente, confrontá-las com dados de órgãos nacionais, como a Receita Federal, durante o processo da análise das inscrições.

O terreno deve ser doado pela prefeitura e atender a alguns requisitos, como: declividade máxima de 20% ou 25%, conforme as características do município; estar inserido no perímetro urbano do município; possuir acesso urbanizado ou

condições favoráveis à urbanização; estar localizado próximo a áreas já urbanizadas e habitadas, de maneira a possibilitar a expansão das redes de infraestrutura básica (água, esgoto e energia elétrica); localizar-se próximo a equipamentos comunitários cruciais (como escolas e postos de saúde) que tenham capacidade para atender à nova demanda; e estar livre de acidentes físicos e fora de Áreas de Preservação Permanente (APP's).

Os critérios para hierarquização dos beneficiários no âmbito da oferta pública de 2012 foram dispostos na Portaria 610 de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades. Nesta foram determinados três critérios nacionais, que deveriam ser observados para fins de seleção das famílias a serem beneficiadas: (i) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; (ii) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, e (iii) famílias das quais façam parte pessoas com deficiência.

De acordo com a Portaria 21/2014 do Ministério das Cidades, o Trabalho Social é definido como “um conjunto de estratégias, processo e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção”.

A referida Portaria destaca que o objetivo central desta ação é contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas e sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços públicos, por meio da promoção do exercício da participação e inserção social.

Esta etapa pode ser subdividida em duas: Pré-Morar e Pós-Morar. Como os nomes por si só indicam, uma acontece anteriormente à entrada dos beneficiários nas unidades habitacionais (Pré-Morar), enquanto a outra ocorre posteriormente (Pós-Morar).

O Pré-Morar busca desenvolver atividades de participação por meio de reuniões, oficinas e visitas ao local das obras com a população beneficiária, além de promover a articulação com as políticas públicas, como educação, saúde, trabalho, meio ambiente.

O Pós-Morar compreende a continuidade das atividades iniciadas no Pré-Morar, porém com os beneficiários devidamente inseridos no empreendimento habitacional. A importância da realização deste trabalho reside no fato de que busca consolidar os princípios firmados pelo Pré-Morar facilitando a vivência comunitária, as relações de vizinhança e apropriação de espaços e equipamentos públicos.

5.2 O local e as suas necessidades

A identificação do terreno perpassa pelos agentes técnicos municipais, que dentre as opções possíveis, seleciona aqueles terrenos de acordo com as características exigidas pela COHAB-MG para realização dos investimentos. Tal fato reduz as possibilidades de autonomia dos burocratas, já que somente serão selecionados aqueles que tiverem todas as características predeterminadas, porém isso não elimina a possibilidade de uma ação discricionária, tendo em vista que, havendo a possibilidade de existir mais de um terreno que atenda as características exigidas, o agente municipal poderá optar por aquele que considerar mais “adequado” para a situação. O termo adequado, no contexto apresentado, possui uma conotação relativa: Adequado a quem? Ao que tudo indica, adequado aos interesses das prefeituras e não dos beneficiários.

Essa interpretação decorre da identificação na pesquisa em campo de que a variável que mais influenciou a escolha dos terrenos foi o preço (nos casos em que houve a necessidade de aquisição), nem sempre atendendo aos interesses dos beneficiários em termos de acessibilidade, proximidade com área urbana e equipamentos e serviços públicos.

Quanto ao poder de decisão, percebeu-se que mesmo sendo o município responsável pela escolha do terreno, não necessariamente este é realizado pelos burocratas em nível de rua. Em geral, é o chefe do poder executivo local que determina a escolha a ser realizada, dispondo do auxílio dos burocratas municipais apenas para a apresentação de possíveis terrenos que

atendessem os padrões estabelecidos pela COHAB-MG.

Decidir quanto a área para o loteamento que será destinado para construção do empreendimento envolve uma série de fatores que possuem reflexos nas diversas áreas da prefeitura. O equilíbrio fiscal pode ser considerado como relevante nesse processo, abrangendo toda administração municipal. Tomar essa decisão exige uma responsabilidade que não cabe ao burocrata municipal, mas sim ao prefeito que, como chefe do executivo, tem autoridade para tomá-la.

Em suma, pode-se perceber que a interação entre os os EL's e os beneficiários no processo de escolha do terreno não ocorre de maneira evidente. Mas então que indícios o presente estudo encontrou para classifica-los como SLB? A resposta para tal questionamento pode ser verificada na função cuja sua presença e responsabilidade são demandadas de forma ostensiva: o provimento de infraestrutura.

Ao longo da execução das obras os engenheiros locais atuaram como “centros de apoio” para os beneficiários sanarem dúvidas, principalmente no que se refere ao prazo de entrega das obras. Além deste tipo de questionamento, foi relatado que até mesmo situações referentes a falhas na construção das unidades habitacionais (etapa que é realizada por empresas contratadas via COHAB) são levadas aos engenheiros locais:

(...) eles (beneficiários) misturam as coisas, acham que é obrigação da prefeitura de algumas coisas. Por exemplo... só um exemplo: deu uma infiltração dentro da casa. Isso não tem nada a ver com a prefeitura, tem que olhar é COHAB, acionar quem ela licitou pra olhar. Isso as vezes eles não entendem, acham que é a prefeitura. Aí você tem que estar explicando, passar o número da prefeitura (...). (EL 4)

Explicitadas as razões para classificação dos EL's como SLB destaca-se que, na fase de provimento da infraestrutura do local, os EL's realizam os projetos e executam (ou contratam terceiros para realizar) as obras estruturais. Novamente são exigidos padrões mínimos de qualidade das obras que, caso não sejam considerados, impedem a entrega das unidades habitacionais. Ou seja, é a etapa na qual as prefeituras agem sozinhas, tendo ampla responsabilização quanto à implementação destas obras.

No caso dos municípios onde não houve a necessidade de aquisição de terrenos, o poder dos burocratas de nível de rua de influenciar a decisão é maior, haja vista que envolve mais fatores técnicos (como facilidade para aquisição de ou utilização de máquinas próprias, possibilidade de expansão das redes de água, esgoto e energia elétrica), onde os Engenheiros Locais poderiam emitir pareceres com maior respaldo. Influenciar a decisão não necessariamente implica em decidir, colocar em prática o seu poder discricionário. Em suma, constatou-se que os municípios, primordialmente por meio dos prefeitos, têm poder de decisão quanto à escolha do terreno, sendo assim, não percebida, indubitavelmente, a existência de espaços para a tomada de decisão pelos burocratas de nível de rua.

Ao contrário do que acontece com as obras das unidades habitacionais, não existe um padrão de qualidade para a execução das obras de infraestrutura, ficando sob encargo das prefeituras definirem os seus padrões. Dadas as restrições financeiras, os EL's têm liberdade para decidir em relação ao material a ser utilizado. O que aparentemente pode vir a parecer não tão importante quanto a definição do terreno para construção do conjunto pode ter reflexos futuros em relação ao escoamento pluvial, captação de esgoto (quando há), dentre outros que, quando mal selecionados podem infligir sérios danos estruturais no terreno.

Deve ser salientado que esta é a etapa em que, de acordo com os próprios EL's, não há o monitoramento da COHAB-MG ou de outro órgão, cabendo apenas aos municípios a execução desta obra. Como o Programa é implementado em sistema de co-responsabilidade, ou seja, União, estado e municípios têm obrigações a responder pelo bom andamento e realização das atividades, o monitoramento deveria ser mútuo, com as três esferas agindo em conjunto, fato que não ocorre nesta fase. Este distanciamento entre implementadores e formuladores de políticas públicas não se configura como uma exceção, de acordo Arretche e Marques (2001), esta tem sido a realidade no contexto brasileiro.

5.3 A socialização das informações ao público alvo

Abrangendo as funções de âmbito social tem-se a divulgação e cadastramento dos candidatos. Em termos de divulgação, a Portaria 610/2011, que estabelece as diretrizes, não avança frente aos meios a serem utilizados pelas prefeituras. O entendimento é de que as prefeituras conhecem as formas mais eficientes de divulgação para alcançar o público-alvo.

Na prática, a decisão efetivamente compete aos burocratas de nível de rua (neste caso os Responsáveis Técnicos – RT's), que estabelecem os instrumentos de divulgação. Análogo à fase de provimento de infraestrutura, nesta etapa em análise, não ocorre o monitoramento das atividades, cabendo ao município ampla e total responsabilidade em relação à abrangência das campanhas de comunicação.

Já no cadastramento, essa liberdade é restringida pela exigência padronizada da documentação dos candidatos. Este é o local onde menos se percebe a possibilidade de ação discricionária, tanto em termos legais quanto práticos, todavia os burocratas encontram espaços para estabelecer estratégias não contidas nas normas do Programa. Uma das estratégias foi citada pelo RT 10 que afirmou a existência de acordos entre famílias que já possuíam imóveis e, seguindo os critérios do Programa, não poderiam sequer pleitear uma unidade habitacional, realizavam acordos para que o imóvel fosse doado para a prefeitura, tornando tal família apta a se tornar beneficiária do Programa.

Tal estratégia foi traçada com o envolvimento de outros burocratas de nível de rua, em diferentes órgãos (como secretarias, departamentos) do município. Esta situação demonstra que, mesmo quando existem regras que delimitam a ação dos agentes municipais, ainda assim existem espaços (mesmo que restritos) para que os mesmos possam tomar e influenciar decisões. Ainda que de forma limitada, tal fato converge com as críticas de pesquisadores (Mazmanian & Sabatier, 1983; Majone & Wildavsky, 1995; Lipsky, 2010) em relação ao modelo de implementação *top down*, que desconsidera essa capacidade de decisão dos agentes de execução, mesmo em ambientes com elevado grau de padronização.

Há de ser ressaltado que uma decisão desse porte não depende somente dos burocratas municipais mas, principalmente, dos representantes dos poderes executivo e legislativo municipais, aos quais cabe tal decisão. Mas quem viabilizou este “artifício” para permitir que determinado candidato tivesse a oportunidade de participar do Programa foram os burocratas de nível de rua.

Este é um exemplo do que pode ser considerado o lado perverso do poder discricionário em que podem ocorrer favorecimentos para os próprios burocratas de nível de rua ou para a prefeitura. Refletindo a necessidade de um acompanhamento e fiscalização de órgãos independentes quanto a implementação do Programa.

5.4 Os meios para a escolha dos beneficiários

A etapa em que os agentes municipais teriam maior possibilidade para ação discricionária, em vias da legislação, com impacto nos resultados do Programa é a Hierarquização e Seleção dos candidatos. A inserção do município nesta etapa se deve ao seu maior conhecimento dos possíveis beneficiários, tendo em vista a distância entre governo estadual e municipal. Essa fase constitui-se em um ponto chave no que se refere à focalização do Programa, ou seja, o atendimento daquelas famílias que efetivamente se enquadram em todos os requisitos.

O fato de estarem próximos do público torna os burocratas maiores conhecedores da população. Isso é o que melhor se classifica como ponto positivo pelos burocratas, entretanto existem alguns pontos que requerem atenção. O estabelecimento de laços de amizade; a dificuldade, pela população, em separar o ambiente de trabalho e o momento de lazer dos burocratas (RT 12: “Você é 24 horas assistente social, coordenadora, secretária”), bem como a dependência desses servidores para a resolução de problemas.

Contudo, um aspecto chamou mais a atenção em termos da análise proposta neste tópico: conhecer alguns problemas e falhas no Programa e não ter o poder para tomar decisões e resolvê-los. Como são atores que agem em meio ao domínio público, são responsabilizados pelos resultados de seu trabalho pela população, situação essa que pode gerar tensões, principalmente no

momento em que a lista com o resultado da seleção dos beneficiários é publicada.

(...) eu sou muito cobrada e eu não posso dizer nada. É negativo. E a gente fica entristecido. É um problemão a hora que sai essa lista. As pessoas falam tanto, isso é horrível... é ruim, não é bom. Porque aí você fica com pena, não tem casa pra todo mundo que precisa. Não tem. (...). Não é a gente que dá casa, as casas são vendidas. E outra coisa, é feita toda uma inscrição com os critérios que tem lá. A gente tenta explicar (...), mas só que quando chega lá, na hora eles acham que a culpa é da gente, e não é. (RT 9)

Lipsky (2010) relata que os SLB estão no que pode ser chamado de centro de controvérsia política, onde sofrem pressões de caráter institucional e advindas do público alvo da ação governamental.

Para realizar o processo de hierarquização e seleção dos candidatos são estabelecidos critérios, sendo: 3 (três) nacionais e, como opcional, 3 (três) locais. Essa indicação está estabelecida por meio da Portaria 610/2011 do Ministério das Cidades. Assim, pode-se pressupor que os formuladores, neste ponto da implementação do Programa, compreenderam a capacidade e a necessidade de intervenção dos *street-level bureaucrats*, não obstante, esses critérios devem receber o aval do Conselho Municipal de Habitação ou outro órgão colegiado similar.

Se poderia ocorrer algum engano na interpretação dos documentos normativos, o cenário se apresenta ainda mais surpreendente quando analisada a implementação na prática. Nem burocratas, nem conselhos definiram os critérios adicionais, e, sim, os Agentes Estaduais da COHAB-MG. A Portaria 26/2011, por meio de um anexo, abre precedentes para que não somente os municípios, como também estados, Distrito Federal e Entidades Organizadoras estabeleçam os critérios adicionais.

Essa situação impossibilita a ampliação do já limitado espaço para discricionariedade dos servidores, todavia neste caso houve a necessidade de tomar esse posicionamento. Para selecionar candidatos foi preciso padronizar os cadastramentos de modo a otimizar a utilização do “software” que recebia as informações dos candidatos. É interessante perceber que por motivos técnicos não foi possível abranger a diversidade que pode ser encontrada no estado de Minas Gerais, para tornar prático e viável o processo de seleção.

5.5 A integração entre as famílias e o novo “lar”

Além das fases já destacadas, os agentes municipais atuam na realização do chamado Trabalho Técnico Social (TTS), que ocorre antes e após a entrega das unidades habitacionais, tendo como objetivo a integração entre as famílias, estimulando a formação de um sentimento de comunidade. Essa ação é importante tendo em vista que diferentes famílias, em contextos diversos, foram alocadas na mesma região, o que dificulta a formação de um ambiente social.

Para que o Trabalho Social realmente atinja seus objetivos e contribua para uma melhor adaptação das famílias no novo território é essencial que os burocratas de nível de rua tenham liberdade para definir as bases que serão trabalhadas com as famílias beneficiárias.

A liberdade pra construir o projeto é fundamental, porque senão o programa não funciona, se vier de cima pra baixo como acontecia muitas vezes nos programas no Brasil. Mas eles não sabem o que acontece aqui no Vale do Jequitinhonha. Talvez no Sul de Minas eles tem problemas com cheias, aqui nós temos problemas com a estiagem. Nós passamos muito tempo sem chuva e nós temos problemas de geração de emprego e renda. As pessoas não têm muitas opções pra trabalhar. Tem X postos de trabalho, então eu sei o que posso trabalhar com geração de emprego e renda. Essa liberdade é fundamental pra que o programa funcione. (RT 11)

As AE's, compreendendo a importância dessa liberdade, atuaram como uma equipe de apoio, interferindo quando necessário. A preocupação em não determinar ações padronizadas para serem implementadas nos municípios foi percebida, entretanto ainda é preciso avançar no sentido de dar condições aos Responsáveis Técnicos em colocar em prática os já limitados espaços para discricionariedade.

O considerável caráter de padronização encontrado nas etapas do processo de implementação do PLHP/PMCMV reduz

as possibilidades para uso do poder discricionário pelos burocratas locais, entretanto há quem defenda essa capacidade de ação como positiva e necessária (Lotta, 2010).

Muitos dos problemas destacados ao longo deste estudo já haviam sido detectados pelos burocratas de nível de rua entrevistados, que de acordo com a realidade local tinham propostas para resolução da maioria dessas dificuldades. O fato de a implementação do Programa não possuir um caráter de interatividade entre os diferentes atores que a compõem representa um obstáculo quanto a troca de informações entre atores de todas as esferas governamentais (municipal, estadual e federal) e da sociedade (empresas da construção civil, Conselhos e população em geral).

6. Considerações Finais

Retomando a finalidade do estudo, tem-se como objetivo identificar e analisar a participação dos SLB na implementação do PLHP/PMCMV e compreender se existem espaços para os mesmos influenciarem sua implementação. Por meio deste estudo, pode-se observar que mesmo agentes destacados no escopo do programa como implementadores somente, quando verificada sua prática, podem ter uma ação mais abrangente. Tal afirmação foi demonstrada em meio a atuação dos EL's que, mesmo de forma restrita e limitada, atuam como SLB.

Os principais espaços para atuação dos SLB se concentram na divulgação das informações sobre o Programa à população, na seleção de beneficiários e na aplicação do Trabalho Técnico Social. Todavia, devido a enrijecida estrutura do Programa que, seja por meio de padrões construtivos ou critérios de seleção, há uma considerável restrição dos espaços para realização de adaptações locais. Assim, acrescenta-se que além da alocação de recursos, incentivos e punições, citados por Pierson (1992) como elementos que moldam a capacidade de discricionariedade dos SLB, o desenho do programa representa um destes elementos.

Ao limitar o poder discricionário dos burocratas de nível de rua, percebe-se de forma evidente, o caráter centralizador ainda presente na administração pública brasileira demonstra que, mesmo tendo avanços rumo a descentralização de atividades em pontos específicos, a implementação ainda não é vislumbrada de forma interativa em relação aos seus distintos atores.

Estudos como Majone e Wildavsky (1995), Hupe e Hill (2007) e Lipsky (2010) apontam para a importância de uma mudança nesse quadro ao considerarem que os burocratas de nível de rua poderiam ou deveriam influenciar de maneira mais intensa o processo de planejamento das políticas públicas.

Deve ser ressaltado que as questões levantadas a partir deste artigo se limitam à realidade dos pequenos municípios mineiros, visto que a implementação do PMCMV em conjunto com o PLHP (programa estadual) ocorre somente neste limite territorial, dificultando quaisquer generalizações em nível nacional.

Conclui-se que as limitações que circundam os burocratas de nível de rua, em especial nos municípios com população inferior à 50 mil habitantes, influenciam na efetividade das suas ações e na capacidade de exercer, de maneira ampla, a capacidade discricionária que envolve a posição a qual ocupa. Com recursos parcos, monitoramento de atividades ineficiente, bem como a falta de mecanismos de comunicação entre os implementadores, fazem com que os burocratas de nível de rua percam tenham limitações em sua característica de agentes de fronteira das ações públicas.

Os SLB enfrentam consideráveis restrições quanto à tomada de decisão frente as principais etapas da execução do PLHP/PMCMV, como por exemplo, na seleção de beneficiários e alocação de recursos, o que implica em, determinados momentos, não atuarem como protagonistas entre os implementadores do Programa. Todavia, mesmo perante a enrijecida estrutura do Programa, o fato de que os mesmos representam uma ponte de interlocução entre os *policy makers* e a população sobressalta tais limites. Ao lançar olhares para o âmbito dos pequenos municípios destaca-se que, a proximidade em termos físicos possibilita um acesso rápido aos SLB, mas principalmente o fortalecimento dos laços interpessoais já existentes. Essa relação de proximidade aliada à relação de confiança existente reforça o protagonismo dos SLB em pequenos municípios, mesmo

que em pontos específicos, os mesmos atuam como coadjuvantes.

Como sugestões para estudos futuros, propõe a realização de um estudo comparativo em relação à atuação dos SLB na implementação de programas habitacionais em grandes municípios, especificando as diferenças em sua capacidade de influência no processo de implementação. Sugere-se também identificar e analisar os fatores (técnicos, políticos, sociais e econômicos) que possam influenciar os SLB a tomar decisões em meio aos espaços existentes para ações discricionárias em meio à implementação de programas públicos.

Agradecimentos

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Referências

- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (L. A. Reto, trad.). Edições 70.
- Barrett, S. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2), p. 249-262.
- Brewer, G. & DeLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Brooks, Cole.
- Brynard, P. (2006). Policy implementation. In F. Cloete; H. Wissink & C. de Coning (Orgs.), *Improving public policy* (2a ed.). Van Schaik.
- Fundação João Pinheiro – FJP (2013). *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259. <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 20/06/2013.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. Sage.
- Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007). The Theories of the policy cycle. In: F. Fisher; G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.). *Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodologia de Análisis de Contenido: teoria e práctica*. Ediciones Paidós.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in Public Services* (30a ed.). Sage.
- Loureiro, M. R.; Macário, V. & Guerra P. (2013). Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. *Texto para Discussão*. IPEA.
- Lotta, G. S. (2010). *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Lotta, G.S. (2012). Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: C. A. P. de Faria (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática* (Cap. 7, p. 221-259). Ed. PUC Minas.
- Majone, G. & Wildavsky, A. (1995). Implementation as Evolution. In: S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River.
- May, J. P. & Wildavsky, A. (Orgs.). (1978). *The Policy Cycle*. Sage.
- Meyers, M. K. & Vorsanger, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: B. G. Peters & J. Pierre. (Orgs.) *Administração Pública: coletânea*, Unesp.
- Pierson, P. (1992). Policy Feedback's and Political Change: contrasting Reagan and thatcher's Pension-Reform Initiatives. *Studies in American Political Development*, 6(2), p. 359-390.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*.: University of California Press.
- Rolnik R.; Iacovini, R. F. G. & Klintonowicz, D. (2014). Habitação em Municípios Paulistas: construir políticas ou rodar programas? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 16(2), 149 - 165.
- Rua, M. das G. e Aguiar, A. T. (2009). A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. *Planejamento e Políticas Públicas*, (12), 233 - 277.
- Rua, M. das G. (1997). *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. BID.

- Saravia, E. (2006). Introdução à Teoria da Política Pública. In: E. Saravia & E. Ferrarezi (Orgs.). *Políticas Públicas* (1, 21 - 42). ENAP.
- Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. Cengage Learning.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(16), 20-45.
- Theodoulou, S. Z. (1995). How Public Policy is Made. In: S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn. *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 86-96.
- Thomann, E. (2015). Is Output Performance all about the Resources? A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis of Street-Level Bureaucrats in Switzerland. *Public Administration*, 93(1), 177-194.
- Tummers, L. G. & Bekkers, V. J. J. M. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.