

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2024.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: PARA ALÉM DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

BUREAUCRACY AND PUBLIC POLICY: MOVING PAST STREET-LEVEL BUREAUCRACY

Ivan César Ribeiro¹
Benedito Fonseca e Souza Adeodato²

RESUMO: Este artigo propõe novos rumos para a investigação sobre as interações entre burocracia e políticas públicas. O exame coloca em perspectiva a utilização do inventário analítico da Burocracia de Nível de Rua (SLB em inglês), tal como proposto por Michael Lipsky e desenvolvido pelos seus seguidores. A análise bibliométrica utilizando o Google Ngram Viewer e técnicas de web scraping para o período 1960-2019 mostra que a ênfase na SLB se correlaciona com a diminuição da atenção a outros níveis da administração pública, nomeadamente funcionários de alto nível (redução de 78,5 % de 1972 a 2019). Esta tendência prejudica uma compreensão mais matizada dos processos de formulação de políticas públicas. Os estudos SLB mostram uma utilização limitada de métodos empíricos robustos, especialmente aqueles centrados no estabelecimento de fortes relações causais, e apresentam frequentemente uma atitude desdenhosa em relação aos padrões metodológicos da Revolução da Credibilidade. As teorias contemporâneas, como os modelos principal-agente, os quadros analíticos de motivação intrínseca e as abordagens multitarefa, revelaram-se mais propícias a pesquisas empíricas rigorosas, como evidenciado pela sua adoção mais ampla em estudos de políticas baseados em evidências. Com a avaliação e monitoramento de políticas públicas ganhando estatuto constitucional no Brasil em 2021, o campo deve ir além dos inventários descritivos em direção a estruturas teóricas mais robustas, capazes de apoiar análises causais e informar intervenções eficazes.

PALAVRAS-CHAVES: Burocracia; Políticas Públicas; Burocracia de Nível de Rua, Métodos de Análise

¹ Coordenador e pesquisador principal do Centro de Estudos da Ordem Econômica (CEOE/Unifesp), Professor de Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de São Paulo, *Senior Research Scholar* da Universidade de Yale e *Fellow* da *Society for Empirical Legal Studies* (CELS). Lattes: 1537678142289537, Orcid 0000-0003-4706-7408, Google Scholar cWOz6eQAAAAJ, SSRN 333021. Esta pesquisa foi financiada pelos recursos de criação do Centro de Estudos da Ordem Econômica da Universidade Federal de São Paulo (CEOE/Unifesp), oriundos do Termo de Execução Descentralizada 02/2020 celebrado com o Fundo de Direitos Difusos (Processo SEI no. 08012.003253/2018-45 da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública).

² Professor Associado da UNIRIO nos cursos de Graduação em Administração Pública, Direito e Ciência Política. Professor de quadro permanente do programa de Pós-Graduação do Mestrado em Direito (PPGD). Ex-Vice-Reitor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Lattes 5388120328416267, Orcid: 0000-0002-7648-3382.

ABSTRACT: This article proposes new directions for research on the interactions between bureaucracy and public policy. The examination puts in perspective the use of the analytical inventory of street-level bureaucracy (SLB), as proposed by Michael Lipsky and further developed by his followers. Bibliometric analysis using Google Ngram Viewer and web scraping techniques for the 1960-2019 period shows that the emphasis on SLB correlates with decreased attention to other layers of public administration, notably high-rank officials (78.5% decrease from 1972 to 2019). This trend undermines a more nuanced understanding of policy processes. SLB studies show limited use of robust empirical methods, especially those focused on establishing strong causal relationships, and often display a dismissive attitude toward the Credibility Revolution's methodological standards. Contemporary theories such as principal-agent models, intrinsic motivation frameworks, and multitask approaches have proven more conducive to rigorous empirical research, as evidenced by their broader adoption in evidence-based policy studies. With policy research gaining constitutional status in Brazil since 2021, the field must move beyond descriptive inventories toward more robust theoretical frameworks capable of supporting causal analysis and informing effective policy interventions.

KEYWORDS: Bureaucracy; Public Policy; Street-Level Bureaucracy; Methods of Analysis.

I. Introdução

Uma observação de BRESSER-PEREIRA (2012) mostra a importância da burocracia e dos agentes públicos para garantia da capacidade institucional do Estado. O economista comentou, em curto texto jornalístico, a decisão do primeiro governo de Dilma Rousseff de fazer a concessão à iniciativa privada dos principais aeroportos brasileiros e, em seguida, das estradas de rodagem e ferrovias. Notou que não havia falta de recursos para que o próprio governo provesse os serviços, já que o BNDES financiaria grande parte dos investimentos. Sua conclusão foi a de que faltava capacidade de formulação e de gestão de projetos ao governo federal, ou, como sinalizava o próprio título do artigo, faltavam engenheiros. Trata-se de um resultado que pode ser atribuído ao desmonte do setor de engenharia do Estado, sobretudo no curto governo Collor.

A capacidade institucional do Estado tem sido objeto de crescente atenção desde a década de 1980, quando organismos internacionais de financiamento, especialmente o Banco Mundial, identificaram que os países em desenvolvimento não possuíam capacidade adequada para implementar suas políticas e programas de forma eficiente e eficaz (FERNANDES, 2016). No Brasil, essa preocupação se materializou em diversos programas federais voltados ao fortalecimento institucional, com destaque para as iniciativas da Secretaria de Gestão Pública

(Segep) do Ministério do Planejamento, criada em 2012 pela fusão da Secretaria de Gestão e parte da Secretaria de Recursos Humanos. Conforme FERNANDES, os esforços envolvem múltiplas dimensões da gestão pública: financeira, de capital e infraestrutura, de pessoas e de tecnologias da informação, sendo que estudos empíricos apontam fragilidades especialmente na gestão de recursos humanos. O Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad) tem contribuído desde 2000 para esse processo, atuando na coordenação e articulação de políticas públicas voltadas ao setor, enquanto o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem sido o principal financiador de programas nessa área, orientando-os para um modelo de gestão por resultados.

As burocracias têm uma reconhecida influência sobre a formatação das políticas públicas, tanto agindo como intermediários entre agentes políticos e cidadãos como, em algumas situações, insulando políticas de Estado das interferências de agentes auto-interessados. Durante boa parte do Século XX teorias das organizações e teorias políticas tentaram explicar a atuação cada vez mais expandida dos Estados. MERTON (1940), por exemplo, em seus estudos sobre estruturas burocráticas sugere que a formalização excessiva e o apego ao cumprimento rigoroso de regras traz consequências não previstas como, entre outras, o desvio dos objetivos originais das organizações. A falta de flexibilidade pode reduzir a capacidade de resposta e limitar as possibilidades de inovação em políticas públicas.

DOWNS (1967), por seu turno, examina como motivações individuais e incentivos afetam o desempenho das organizações e os resultados das políticas. Em sua análise, esse auto-interesse e as disputas políticas internas têm o potencial de influenciar as decisões, fazendo com que nem sempre o interesse público seja observado. Ainda discutindo este desalinhamento entre resultados pretendidos e real aplicação das políticas, PRESSMAN e WIDALVSKY (1973) enfatizam as dificuldades que as burocracias enfrentam em traduzir as intenções de legisladores em ações práticas. Os autores mostram como as múltiplas camadas de tomada de decisão e a coordenação entre agências podem criar obstáculos, gerando atrasos e falhas na execução de políticas públicas.

A produção científica recente tem avançado o entendimento do comportamento da burocracia através de uma avaliação teórica mais rigorosa, tanto escapando à tentação das “Grandes Teorias” (MERTON, 1968; RIBEIRO, 2019), quanto empregando abordagens empíricas mais robustas. Com o impulso da abordagem de políticas baseadas em evidências, quadros teóricos bem estruturados têm colocado à prova hipóteses bem desenhadas e atentas ao estado

da arte em avaliação empírica. Se em um primeiro momento o recurso foi ao cálculo de correlações parciais em modelos de forma reduzida³, hoje os experimentos e quase-experimentos, entre outras estratégias da chamada “Revolução de Credibilidade” (ANGRIST e PISCHKE, 2010) encontraram seu caminho na análise das relações entre burocracias e políticas públicas. São muitos os exemplos dessa nova abordagem no estudo da atuação da burocracia nas políticas públicas.

HONG (2019), por exemplo, examina o efeito das respostas das agências públicas na Coreia do Sul ao *feedback* anual de desempenho, mostrando como o desempenho passado molda o comportamento organizacional. Aproveitando-se de um quase-experimento, proporcionado pela transformação de avaliações numéricas em notas categóricas (entre A e E), o pesquisador se vale de uma abordagem de regressão descontínua para testar os efeitos das aspirações sociais e históricas sobre o comportamento organizacional. Sua análise, assim, avança ao propor um modelo de análise consistente com teorias comportamentais e com a racionalidade limitada.

Partindo da teoria de trocas entre líderes e membros (LMX na expressão em inglês), HASSAN e HATMARKER (2022) examinam a relação entre liderança e o desempenho da burocracia. Por meio de uma análise multinível baseada em *surveys* com funcionários e gestores, os autores verificam como diferenças de gênero e de tempo de relacionamento intervêm nos efeitos da LMX sobre o desempenho. Ao estabelecerem padrões de qualidade para estes tipos de relações, os autores mostram um canal importante para melhoras de desempenho através de lideranças efetivas. Ainda no tópico de liderança VAN DER VOET e STEIJN (2021) testam, com uma modelagem de equações estruturais com dados longitudinais, como uma liderança visionária pode aumentar a inovação em equipes multidisciplinares.

O contexto histórico dos anos 70 e 80 propiciou debates interdisciplinares voltados à explicar os determinantes do sucesso ou fracasso do planejamento estatal em políticas públicas, e o papel da burocracia nesses resultados. A implementação de programas como o da exploração espacial nos EUA e os projetos de desenvolvimento econômico em diversos países,

³ Nas análises de correlação parcial observa-se se duas variáveis têm movimentos conjuntos, seja na mesma direção (correlação positiva), seja em sentidos opostos (correlação negativa), garantindo-se que outras variáveis relacionadas ao fenômeno sejam mantidas constantes (*ceteris paribus*). Este tipo de análise é feita, de forma geral, através de análises de regressão. Os modelos em forma reduzida procuram esse tipo de associação sem detalhar, de forma matemática, os mecanismos intermediários que conectam essas variáveis. Entre os primeiros exemplos dessa abordagem, associando políticas específicas como as regulatórias e econômicas e variáveis jurídicas, temos RIBEIRO (2005, 2007, 2008).

como os sucessivos PNDs no Brasil, foi seguida por discussões sobre avaliação e monitoramento de programas, bem como sobre as discrepâncias entre o planejado e o observado nestas políticas (PRESSMAN e WIDALVSKY, 1973).

O ambiente intelectual do período gerou teorias e conjecturas sobre a implementação de políticas públicas. Surgiram hipóteses e explicações causais sobre trabalho em grupo, liderança, incentivos e outros aspectos relacionados à organização do trabalho, tanto no setor público quanto no privado, sendo que algumas dessas teorias possibilitaram o tipo de análise empírica mais robusta discutida anteriormente. Ao lado destes trabalhos empíricos, uma outra contribuição do período é a de MICHAEL LIPSKY e sua discussão sobre a "Burocracia de Nível de Rua". Este artigo discute como o inventário analítico proposto por Lipsky, embora tenha trazido uma contribuição significativa naquele período, tem sido utilizado de forma que pode limitar uma compreensão mais aprofundada das relações entre burocracia e políticas públicas.

Para apresentar estas ideias, este artigo é composto de mais cinco seções, além desta introdução. A seção II apresenta as origens e popularização do inventário analítico da SLB, a seção III discute o modelo da administração pública burocrática, com especial ênfase para seu desenvolvimento no Brasil. A seção IV discute o conceito de discricionariedade da SLB e sua relação com outras teorias, como a dos trabalhos de habilidades múltiplas e outras. A seção V analisa os limites do inventário analítico da SLB, e a seção VI conclui. Por simplicidade, no restante do texto faremos referência ao inventário analítico de LIPSKY como SLB, usando a sigla popularizada a partir do Inglês.

II. Origens e Popularização da SLB

A literatura sobre implementação de políticas públicas ganhou impulso com os estudos de PRESSMAN e WIDALVSKY (1973), que examinaram um programa federal de desenvolvimento econômico na cidade de Oakland, Califórnia. A partir da observação das dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos para executar um programa aparentemente simples de geração de empregos para minorias, os autores estabeleceram as bases para uma análise sistemática dos problemas de implementação. A obra, que se tornaria referência na área, mostrou como a complexidade das interações entre diferentes atores e organizações pode comprometer a execução de políticas bem desenhadas.

Contemporâneo a esta literatura é o trabalho de MICHAEL LIPSKY, que publicou seu livro "Street-Level Bureaucracy" em 1980, partindo de proposições em artigo que publicou ainda em 1971 (LIPSKY, 1980; 1971). O livro estabeleceu um inventário analítico que seria amplamente utilizado nas décadas seguintes. Enquanto PRESSMAN e WIDALVSKY se concentraram nas cadeias decisórias e na coordenação entre agências, LIPSKY voltou sua atenção para os burocratas que interagem diretamente com os cidadãos.

No prefácio da edição comemorativa de 30 anos, o autor reafirma os elementos centrais de sua análise: a burocracia de nível de rua é aquela que interage diretamente com os cidadãos na prestação de serviços públicos, sendo que seus agentes deveriam possuir algum grau de discricionariedade na atribuição de benefícios ou sanções. Entre estes agentes, encontrar-se-iam policiais, assistentes sociais, professores, funcionários de escritórios de assistência jurídica e juízes de tribunais de primeira instância.

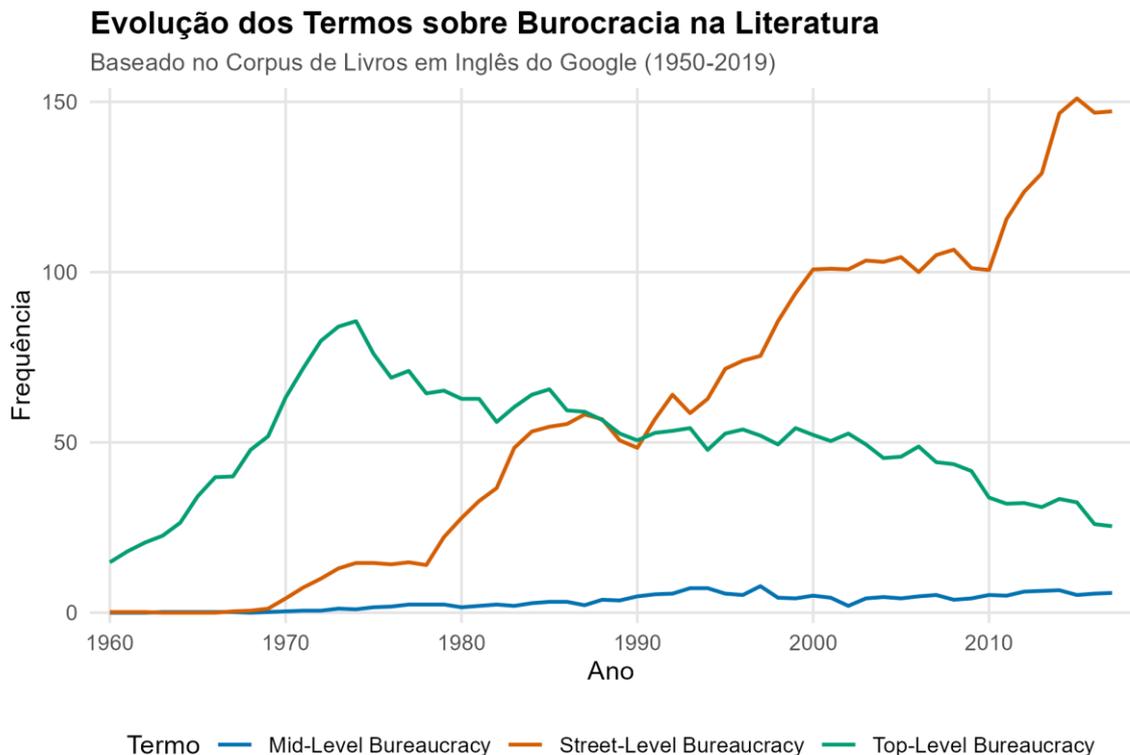
O trabalho destes agentes, ainda segundo o autor, seria caracterizado por diversas limitações - materiais, de tempo e de informação - que impediriam o tratamento individualizado ideal de cada caso. Para lidar com estas restrições, os burocratas de nível de rua desenvolveriam rotinas e simplificações que influenciariam diretamente os resultados dos serviços prestados. Estas adaptações seriam também moldadas por outros fatores como a dificuldade de mensurar o desempenho, a existência de expectativas organizacionais ambíguas ou conflitantes, o crescimento constante da demanda e a baixa capacidade dos usuários de contestar o serviço, uma vez que constituem uma "clientela cativa".

Como resultado, LIPSKY sugere que as rotinas e simplificações desenvolvidas pelos agentes acabariam por se tornar, na prática, a política pública efetivamente implementada, muitas vezes divergindo dos objetivos originalmente planejados. O autor apresenta o que seriam alguns desdobramentos deste fenômeno, como o racionamento de serviços através da imposição de custos monetários ou de tempo, o tratamento diferenciado entre usuários, o uso de filas, pressão psicológica, redirecionamento para outros funcionários e transferência de responsabilidades. Em sua revisão após 30 anos, ele reconhece que nem todos os servidores correspondem exatamente a esta descrição, mas defende a validade do modelo como ferramenta analítica, acumulando quase trinta mil referências acadêmicas à sua obra até 2024.

Sua análise sobre como professores, policiais, assistentes sociais e outros servidores da linha de frente das políticas públicas exercem discricionariedade busca complementar o entendimento dos desafios da implementação. Examinamos abaixo a popularização de suas ideias. Uma forma de analisar a difusão e impacto de conceitos acadêmicos é aferir sua frequência em publicações ao longo do tempo. O Google Books Ngram Viewer é uma

ferramenta que permite fazer essa análise em um vasto acervo de livros digitalizados pelo Google, abrangendo milhões de publicações desde 1800 até o presente. Um "ngram" é simplesmente uma sequência de palavras - no nosso caso, expressões como "street level bureaucracy" e variações⁴.

Figura 1 – Frequência de Publicação em Livros



Fonte: Extraído com rotinas R desenvolvidas pelo CEOE/Unifesp do Google Ngram Viewer.

A análise na Figura 1 compara a frequência relativa de diferentes variações do termo "street level bureaucracy" com outras expressões relacionadas à burocracia ("top bureaucracy", "top level bureaucracy" e "mid-level bureaucracy"), possibilitando observar não apenas o crescimento absoluto do uso do conceito de LIPSKY, mas também sua predominância em relação

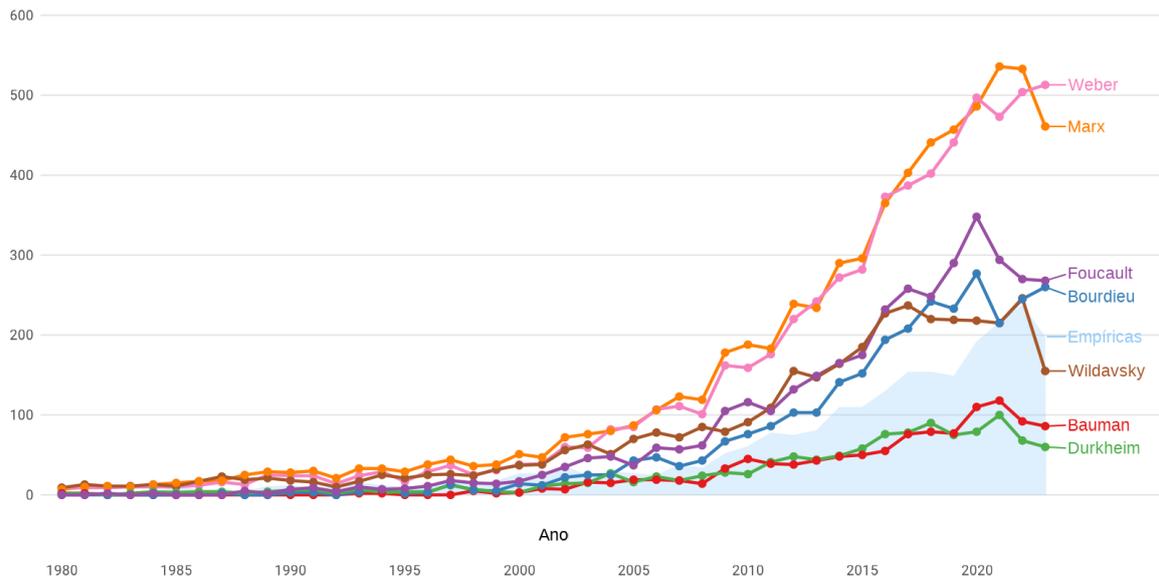
⁴ Foi desenvolvido um código em linguagem R que utiliza o pacote 'ngramr' do para acessar a base de dados do Google Books (corpus "en-2019") e extrair as frequências anuais dessas expressões, permitindo visualizar quando e com que intensidade elas aparecem na literatura.

a termos alternativos. Os resultados estão em número absoluto de citações, não tendo sido normalizados pelo total de publicações em cada ano.

Figura 2 – Frequência em Artigos Científicos

A Evolução das Citações em Street Level Bureaucracy

SLB: Associação com cientistas sociais e pesquisas empíricas



Fonte: Dados coletados do Google Scholar (1980-2023) através de web scraping automatizado.
Elaboração: Rotinas em R desenvolvidas para o projeto CEOE - Burocracia e Políticas Públicas.

Nota-se que a partir de seu surgimento, uma crescente popularização de pesquisas e textos mencionando a SLB (em inglês) associada a uma redução no uso de expressões como “top-bureaucracy” e “top-level bureaucracy”. Isso pode refletir uma certa descrença nos debates e pesquisas sobre liderança e planejamento, e uma preocupação cada vez maior com as idiosincrasias de agentes encarregados da implementação de políticas. A simples menção ao conceito não diz muito sobre a qualidade e profundidade dos textos examinados. O *corpus* de obras em inglês do Google Ngram envolve todo tipo de publicações, assim esse crescimento não está sempre associado a pesquisas científicas sobre o tema.

Assim, para complementar a análise da difusão do conceito de burocracia de nível de rua, realizamos uma investigação bibliométrica mais aprofundada utilizando técnicas de *web scraping* no Google Scholar, mostrada na Figura 2. O código desenvolvido permite coletar, de forma automatizada, dados sobre citações acadêmicas ao longo do tempo. Esta abordagem

possibilita uma coleta sistemática e abrangente de informações sobre como o conceito tem sido utilizado na literatura acadêmica.

A análise examina não apenas as menções diretas ao trabalho de LIPSKY, mas também sua associação com outros teóricos sociais importantes e com a evolução das pesquisas empíricas na área. Através de buscas estruturadas, identificamos padrões de co-ocorrência entre "street level bureaucracy" e autores como Weber, Marx, Durkheim, Bauman, Bourdieu e Foucault, bem como sua relação com termos indicativos de investigação empírica. Esta estratégia permite mapear como o inventário analítico de Lipsky dialoga com diferentes tradições teóricas e metodológicas nas ciências sociais.

Os resultados são apresentados através de visualizações que mostram a evolução temporal dessas associações, permitindo identificar tendências e padrões na literatura. A área em azul mostra a evolução da quantidade de pesquisas que associam SLB com diversos termos que procuram captar a utilização de pesquisas causais, e também a associação com diferentes cientistas sociais – neste caso, procurou-se tanto a associação com cientistas que estudaram especificamente as burocracias e outros com agendas de pesquisa mais amplas, mas que se mostraram populares em vários tipos de análise⁵. Dois resultados chamam a atenção.

O primeiro é o de que as pesquisas que procuram realizar testes de causalidade são em um número muito reduzido, embora se veja alguma tendência em seu crescimento. A busca apenas por SLB resulta em mais de 30 mil artigos no período de 1980 a 2023, enquanto que a essa busca gerou pouco mais de 2.700 observações. Vale notar que os termos utilizados se aplicam a análise causal mais tradicional. De fato, a busca por técnicas robustas associadas com a Revolução de Credibilidade, como regressões descontínuas e pareamentos por escore de propensão resultou em um número ainda menor de observações.

Quando se examina a relação do SLB com cientistas voltados ao estudo de implementação de políticas e da burocracia, temos um grande número de trabalhos associando SLB e Weber (em uma proporção similar à dos que associam SLB e Marx), mas um número modesto dos que associam SLB e Wildavsky. É de se notar que cientistas sociais típicos dos chamados “repertórios” de estudantes do Enem, como Foucault, Burdieu, Bauman e Durkheim, rivalizam tanto com a pesquisa de causalidade quanto com a pesquisa que associa SLB com

⁵ Foram utilizados os termos logistic regression, probit, logit, regression analysis, econometric model, negative binomial, Poisson, ARIMA, p-value e normal distribution.

autores com maior afinidade com o tema. Embora inicial, estas buscas parecem apontar que a maioria das pesquisas em SLB pouco inova, e também não parece acrescentar evidências empíricas à discussão sobre a relação entre burocracia e políticas públicas.

III. O Modelo de Administração Pública Burocrática

O início da adoção do modelo da administração pública burocrática no Brasil pode ser localizado na reforma de Maurício Nabuco e de Luiz Simões Lopes em 1936. O modelo procurava substituir a administração pública patrimonialista, e tinha como pressuposto a criação de um corpo de funcionários recrutados por mérito, através de concursos públicos, e submetidos a treinamento sistemático. A reforma criou o embrião do que seria transformado, em 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e levou à edição do Estatuto dos Servidores Públicos Civis em 1939.

A reforma procurava acentuar a distinção entre o público e o privado, acabando com práticas do nepotismo, empreguismo e da pura e simples corrupção. Colhendo na doutrina de WILSON (1887) procurava também a separação entre o administrador público e o político. CAVALCANTI (1964) aponta essa inspiração da legislação de 1936 na regulação dos Estados Unidos⁶, que também procurava isolar a administração pública da política.

O Decreto-Lei 200 de 1967 é apontado, em especial por BRESSER-PEREIRA (2007), como a primeira tentativa de uma reforma gerencial da administração pública brasileira. Seriam características dessa reforma a descentralização mediante a autonomia concedida à administração indireta e a racionalização instituída através do planejamento, do orçamento e do controle de resultados.

O modelo de administração gerencial ganha impulso com a reforma feita no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. São várias as alterações feitas através da Emenda Constitucional nº 19/98, procurando uma gestão mais efetiva das necessidades de pessoal da Administração:

- Previu-se a possibilidade de que os entes federativos utilizassem diferentes regimes jurídicos na contratação e manutenção de pessoal, conforme suas necessidades (o

⁶ Aparente, por exemplo, na proximidade de provisões da reforma com o Hatch Act de 1939.

dispositivo estava suspenso por conta da ADI 2.135, sendo declarado constitucional por decisão de novembro de 2024);

- A definição de políticas de administração e remuneração de pessoal seria feita através de conselhos, com participação dos servidores públicos;
- Uma melhor definição dos critérios de remuneração;
- O treinamento contínuo, inclusive como quesito para progresso na carreira, estabelecendo a criação de escolas de governo ou a celebração de convênios e/ou contratos em todos os níveis federativos;
- A possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, com a necessidade de avaliação periódica de desempenho e após regular processo administrativo;

A reforma também previa forte descentralização, através da transferência dos chamados serviços públicos sociais, de prestação não exclusiva pelo Estado, ao setor público não estatal⁷, através de Contratos de Gestão no caso das Organizações Sociais e termos de parceria para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. A criação de agências regulatórias, nos moldes das agências independentes dos Estados Unidos, completava essa descentralização. Essa transferência de serviços era peça-chave na nova alocação de responsabilidades dos agentes públicos, como se verá a seguir.

O projeto de reforma de 1998 não visava apenas a centralização ou descentralização, mas buscava uma nova definição de papéis para os agentes públicos, conforme BRESSER-PEREIRA apontou em 2007. Se por um lado haveria a transferência da prestação de serviços ao setor público não estatal, apenas parcialmente realizada devido à grande mobilização da sociedade, em especial do setor de educação, por outro se pretendia o fortalecimento do chamado "Núcleo Estratégico do Estado". A ligação entre os dois grupos se faria através dos contratos de gestão, e o incremento da capacidade institucional envolvia desenvolver as habilidades de definição e planejamento de políticas, bem como do controle de sua delegação. O fortalecimento do núcleo estratégico se faria através das escolas de governo e da valorização das carreiras de gestor de políticas públicas, analista de finanças e controle e analistas de orçamento.

⁷ O período era de uma grande discussão sobre as possibilidades e limites do exercício privado de funções públicas (Zanobini, 1954).

A reforma tem vários legados. O modelo da Administração Pública Gerencial, sob influência do chamado *New Public Management* (NPM), não é isento de críticas, mas levou à reconsideração das categorias rígidas de trabalho, resultando em ocupações no setor público mais amplas, que requerem habilitações múltiplas, os *multi-skilled jobs*, cujo potencial para o poder público é apontado, entre outros, por LINDEN (2002). A NPM falha, entretanto, em enfrentar questões como a motivação, limites à discricionariedade e efeitos de incentivos não financeiros.

As carreiras de alto escalão somam-se os analistas legislativos e todos aqueles que participam do processo de definição de políticas públicas em suas linhas mais gerais. Boa parte dos estudos sobre a burocracia pública e seu papel na definição de políticas se concentra nesta camada superior. Existe, entretanto, um papel importante para o funcionalismo de nível médio e aqueles diretamente envolvidos com os destinatários das políticas.

EDWARD PAGE, examinando esse extrato intermediário e sua relação com as políticas públicas, conclui inicialmente que ministros e funcionários da alta administração, muitas vezes, definem as políticas que pretendem implementar em termos bastante gerais e vagos. Servidores de nível médio acabam sendo responsáveis pela definição de aspectos bastante importantes dessas políticas, e mesmo quando a decisão sobre esses detalhes volta à alta administração, continuam tendo grande capacidade de influência.

Ainda segundo o autor, embora em alguns casos essa autoridade e capacidade de influência do nível médio possa ter origem em sua especialização técnica (sendo este o caso, por exemplo, da Alemanha), essa não é a regra. No Reino Unido o escalão médio que assessora a definição e implementação de políticas públicas tem pouco conhecimento técnico, raramente coincidindo a área de formação de cada um dos quadros com os projetos em que trabalham. Na Suécia, mesmo se reconhecendo que existe um conhecimento técnico um pouco maior (quando comparado ao Reino Unido), o fato de que as decisões técnicas ficam todas insuladas nas agências, longe desses assessores, não permite uma especialização muito maior.

PAGE conclui que a influência dos níveis médios vem muito mais de sua habilidade de antecipar quais são as opções políticas e preferências do primeiro escalão. O fenômeno parece ser mais o do alinhamento de valores e de cultura, e não tanto a especialização ou conhecimento técnico. O que se nota é a influência dos diferentes grupos de agentes públicos (alta administração, escalões intermediários, pessoal operacional) sobre as políticas públicas no contexto das sucessivas reformas do aparelho do Estado. Sobretudo, o perfil das

habilitações múltiplas e uma visão mais abrangente do trabalho dos agentes públicos podem ser aproveitados para melhoria das políticas públicas.

IV. SLB OU ATRIBUIÇÕES COM MÚLTIPLAS COMPETÊNCIAS?

A atuação de agentes públicos na definição, implementação e avaliação de políticas públicas e a interação desses aspectos com as reformas administrativas, em especial com a administração gerencial, pode ser exemplificada a partir dos estudos de PINHANEZ (2008, 2010), examinando as agências de administração tributária estaduais (*state tax administrative bureaus* – STABs). O aspecto de interesse para o presente texto é a sua análise da atuação dos agentes fiscais de rendas, em especial os aspectos de remuneração e treinamento, onde a autora examina a questão das múltiplas competências.

Com salienta PINHANEZ, estes são funcionários de elite no serviço público, recebendo altos salários e com formação superior, até pós-graduada, em instituições de primeira linha, selecionados em concursos públicos de alta concorrência. A função, entretanto, não é das mais populares. Acresce ao problema a imagem associada a este grupo, de que muitos deles seriam desonestos, e as condições de trabalho, que muitas vezes são insalubres, exercidas em locais de fronteira e pouco habitados. Poucos fiscais, falando da profissão, destacam a função social da tributação.

A autora mostra, através de uma análise de regressão, que não existe uma correlação entre o nível de salários e a arrecadação. Essa relação existiria, entretanto, para a arrecadação e o treinamento desses funcionários – a autora estima um ganho de 2 bilhões e meio de dólares, em valores de 2008, se se passasse ao nível ótimo de treinamento dos fiscais no país inteiro. Quais seriam os mecanismos de transmissão entre o treinamento e o melhor desempenho das fazendas estaduais?

Este aspecto da pesquisa é o que mais se relaciona com a discussão presente. A pesquisadora notou que, primeiro, o uso de tecnologia da informação permitiu um melhor conhecimento das cadeias produtivas. Os fiscais puderam, a partir de informações dos sistemas, ter uma ideia das ligações para frente e para trás em cada setor - aplicando-se aqui o sentido das expressões proposto por HIRSCHMAN (1958), como adianta a autora. Uma mudança organizacional, mudando a fiscalização de um critério geográfico para um critério por indústria, permitiu o melhor aproveitamento das múltiplas formações dos fiscais, possibilitando a especialização e a formação de grupos de trabalho.

O treinamento passou a usar características do ambiente de trabalho, reproduzindo uma abordagem freiriana, mostrando-se das mais adequadas ao ensino de populações adultas.

Os fiscais passaram a reconhecer o seu papel social, e o domínio das cadeias produtivas elevou sua autoestima. Eles passaram a se sentir como consultores de alto nível, e conseguiram mudar a percepção que o público tinha dos fiscais e auditores. A relação com os particulares também passou a ser, dentro dos limites possíveis, de maior colaboração.

Sobretudo, a autora salienta, em uma pesquisa metodologicamente consistente, os impactos destas reformas nos chamados *multi-skilled jobs*, uma categoria de análise que guarda relação com teorias robustas como a de trabalhos em equipes, a chamada multitarefa e seus incentivos, as assimetrias de informação e as questões de delegação de funções discutidas nas teorias de agente e principal. Tal como na fábula da sopa de pedra, o inventário analítico da SLB acaba, ao final, não tendo nenhuma função em sua análise.

V. OS LIMITES DO INVENTÁRIO ANALÍTICO DA SLB

A literatura que ainda emprega o inventário analítico da SLB, mas que tenta produzir uma evidência empírica mais robusta, frequentemente esbarra nas limitações de suas proposições. HUPE *et al* (2015, p. 3), já na introdução de seu livro observa que os fenômenos descritos por LIPSKY já vinha sendo descritos de diversas outras formas, rejeitando no restante do capítulo definições simplistas e reconhecendo essa diversidade de pontos de vista. Os autores evitam apresentar a SLB como uma teoria unificada, adotando uma posição crítica e de revisão e síntese dos trabalhos existentes. Ainda na introdução, os autores localizam em LIPSKY uma apresentação da SLB como um quadro de análises ou abordagem comparativa (p. 10) ou, ainda, uma perspectiva teórica (p. 11 e p. 23). No mesmo volume, BRODKIN (2015, p. 28) sugere a SLB como um modelo teórico ou quadro de análises, e proposições mais ou menos céticas em relação à abrangência das ideias da SLB perpassam todo o livro, estando presente também em contribuições posteriores (HUPE, 2019).

De fato, em uma concepção Mertoniana, a SLB fica distante de uma teoria. Falta-lhe o caráter sistemático requerido para tanto, com uma clara definição de conceitos, pressupostos e proposições, além da interconexão destes elementos. As proposições também falham em gerar hipóteses testáveis e falseáveis, já que estas são apresentadas de forma *ad hoc* sob o manto de uma suposta necessidade de busca de especificidades e contextos. Falham ainda em seu poder explicativo, já que uma teoria forte deve explicar os fenômenos observados, e não apenas descrevê-los. Por fim, essa pouca estrutura coloca óbices as possibilidades de generalização de hipóteses, tornando difícil estender constatações empíricas para além de casos isolados.

Observada a distância entre SLB e uma teoria propriamente dita, podemos conjecturar em que categoria poderíamos enquadrar as ideias de LIPSKY e seus seguidores. OSTROM (1999) desenvolve uma hierarquia de ferramentas para análise de políticas públicas e instituições com diferentes níveis de abstração e especificidade. Um *quadro de análises* permitiria uma estrutura ampla para a pesquisa, e a identificação de variáveis hábeis a influenciar um resultado em domínios disciplinares específicos. Esses quadros devem, portanto, identificar elementos e relações a serem consideradas na análise de um fenômeno, sugerindo fortemente a procura de mecanismos e partindo de pressupostos bem estruturados. Teorias, em sua visão, seriam mais específicos que os quadros, providenciando relações causais, ou mecanismos, para as relações entre variáveis. Por fim, um modelo providencia uma representação formal de como variáveis interagem em uma situação específica.

Por tudo isso, sugerimos que a classificação adequada para as ideias de LIPSKY e seus seguidores seria a de um *inventário analítico*. Consideramos as expressões “mapa conceitual” ou “catálogo de variáveis”, mas a primeira sofre com problemas em relação ao uso inadequado da ideia de mapeamento em pesquisa social e jurídica (veja RIBEIRO, 2022 e RIBEIRO e ADEODATO, 2023), enquanto a segunda talvez não seja tão generosa com os esforços dos pesquisadores em SLB. Um inventário analítico refere-se à compilações de fatos relevantes ou elementos nas fases iniciais de uma pesquisa, sem preocupações em estabelecer as relações deste material com qualquer corpo coerente e sistemático de explicações. Diferente dos quadros de análise, dos quais se espera que façam a sugestão de mecanismos e relações entre variáveis, inventários analíticos correm sempre o sério risco de se tornarem uma lista estática de fatores, pouco hábeis a informar intervenções práticas. Quando essa estratégia não embute uma visão clara dos pressupostos, ou uma discussão aprofundada destes, corre também o risco da má interpretação ou da simplificação excessiva de problemas sociais e de políticas públicas.

5.1 A Falha em Identificar Claramente o Processo Decisório

Se, em princípio, poderia se cogitar a SLB dentro da categoria de quadro analítico, a pretensão esbarraria na pouca estrutura de seus pressupostos, em especial no entendimento do processo de políticas públicas. A ideia de que burocratas de nível de rua teriam um nível de discricionariedade que permite que esses modifiquem substancialmente as políticas públicas, a ponto de serem os verdadeiros formuladores de políticas, esbarra em uma compreensão precária

do processo decisório em políticas e do controle gerencial. Seu pressuposto é o de que a burocracia de linha de frente seria o último elo de uma cadeia hierárquica de comando, agindo como a voz e a mão de um comando central, de um planejamento *top-down* destinado a elencar minúcias de sua atividade. É uma linha de raciocínio que se aproxima do *straw man argument*.

Mesmo considerando o período das proposições de Lipsky, no início dos anos 70, o pressuposto deixa de dialogar com as proposições em teoria da decisão e no estudo das organizações naquele período. BARNARD (1938), analisando as funções do executivo, já vislumbrava uma atuação das altas direções que avançavam em relação ao entendimento das organizações como estruturas hierárquicas. Suas tarefas envolvem a manutenção do sistema de comunicações na organização, a garantia de esforços essenciais pelo provimento de incentivos adequados e a formulação de propósitos. SIMON (1947; 1982, 1983), já em sua tese de doutorado orientada por BARNARD e um dos chamados “pais-fundadores” da análise de políticas públicas, estende as contribuições de BARNARD a partir do conceito de racionalidade limitada, no sentido de uma administração menos hierárquica e mais próxima de um conceito de processo. A atuação das burocracias mais altas envolve a identificação dos momentos de decisão, o desenho dos cursos de ação e o estabelecimento de premissas para a tomada de decisão, em clara oposição às teorias do início do Século XX que anteviam estruturas hierarquizadas e funções padronizadas, como as de Taylor, Fayol e, na gestão pública, Weber.

A função executiva e o processo decisório nas organizações, assim, não procura eliminar a discricionariedade, mas sim canalizá-la através do estabelecimento de premissas decisórias claras, da criação de estruturas efetivas, do alinhamento entre objetivos das organizações e os individuais. A estrutura das políticas, mesmo à época, envolviam a procura por mecanismos de coordenação e para lidar com a racionalidade limitada e assimetria de informação. Nessa estrutura, a chamada discricionariedade não é atributo exclusivo dos operadores da linha de frente, como mesmo reconhecem os próprios seguidores de Lipsky (por todos, HUPE *et al*, 2015, Capítulo 18).

A identificação da estrutura das políticas como de natureza processual chega, inclusive, à análise de seus elementos jurídicos, na abordagem Direito e Políticas Públicas (BUCCI, 2013, 2021). Essa natureza de processo visa o estabelecimento de uma arena onde se alcance o conhecimento dos diversos interesses públicos na sociedade, e permita a sua composição com uma administração pública que, com certeza, não tem mais essa característica impositiva e hierarquizada.

5.2 Discricionariedade, Multitarefa e Outras Teorias

Os desafios colocados para os estudiosos das organizações e das políticas nos anos 70 e 80 vêm da evolução dos perfis de trabalho e da migração do regime de trabalho hierarquizado e padronizado para novos formatos. Como explorado por PINHANEZ (2008, 2010), esses trabalhos têm a natureza de ocupações que demandam conhecimentos e habilidades diversificados, implicando também o exercício de um conjunto diversificado de tarefas em ambientes de trabalho em equipe.

ALCHIAN e DEMSETZ (1972; HOLMSTRÖM, 1979, 1982) expõem a natureza do trabalho em equipe, onde o resultado final envolve a participação de vários indivíduos trabalhando junto, em tarefas nas quais a contribuição individual de cada um é difícil de precisar. Em um modelo teórico bem ajustado e hábil a orientar investigações empíricas, os autores estabelecem conceitos como oportunismo, monitoramento e detentor residual de direitos. Sua contribuição foi a base para o desenvolvimento das teorias sobre multitarefa e sobre a delegação de tarefas.

Nos trabalhos em equipe e naquelas situações em que tarefas são delegadas, a conformação moderna do trabalho resulta em que cada agente envolvido em uma tarefa (ou política pública), independente de seu nível hierárquico, lida com diferentes tarefas para executar. Algumas destas tarefas podem ter seu resultado mais facilmente medido, sendo mais fácil estabelecer sua remuneração. Segundo HOLMSTRÖM e MILGROM (1991), nesta situação, quando incentivos estão fortemente associados com tarefas mensuráveis, agentes podem negligenciar atividades difíceis de observar e avaliar, mesmo que elas sejam importantes.

A situação é um desdobramento da chamada Teoria de Agente e Principal (GROSSMAN e HART, 1983), que analisa a situação em que um delegatário, o principal, delega a execução de uma tarefa para um agente. O agente, ao desempenhar a tarefa, torna-se naturalmente melhor informado sobre as dificuldades e condições para sua execução, e em função do custo de se obter informações, estabelece-se uma assimetria de informações entre os dois. Em situações em que o resultado não for perfeitamente alinhado com o esforço e diligência do agente, abre-se espaço para que o agente substitua os objetivos previsto na delegação, priorizando benefícios pessoais.

Este corpo teórico, bem estruturado e amplamente favorável ao teste empírico com hipóteses falseáveis, permite examinar porque agentes, inclusive aqueles incumbidos da

execução de políticas públicas, podem privilegiar determinadas tarefas em prejuízo de outras. Não se trata de discricionariedade, mas sim de ambientes multitarefa, com incentivos que podem estar desalinhados, com implicações inclusive para o grau de autonomia do agente.

Por exemplo, AGHION e TIROLE (1997) derivam conclusões importantes para compreender a implementação de políticas públicas ao analisarem a relação entre autoridade formal e real nas organizações. Demonstram que a autoridade real dos burocratas implementadores pode ser ampliada por fatores como sobrecarga dos supervisores, urgência nas decisões e multiplicidade de superiores hierárquicos, mesmo sem delegação formal. Este arcabouço teórico ajuda a explicar por que agentes públicos conseguem exercer discricionariedade significativa na priorização e execução de políticas, especialmente em contextos de assimetria informacional e supervisão imperfeita.

Teorias de agente e principal, sobre trabalho em equipe e sobre atividades multitarefa não são as únicas a proporcionarem modelos testáveis em políticas públicas. Questões de desempenho, preocupações com a carreira e de motivação de agentes públicos também foram objeto de grandes avanços no período. DEWATRIPONT *et al* (1999) mostram que incentivos nas organizações não emergem sempre de contratos formais de incentivos, mas muitas vezes advém de incentivos implícitos derivados de preocupações com a carreira, com destaque para o fluxo de informações.

Sobre a ideia de desalinhamento entre o planejamento das políticas e sua implementação pelos burocratas na linha de frente, atribuída de forma pouco sistemática a estratégias pessoais várias, também foram desenvolvidas teorias mais robustas e, de forma geral, menos ambiciosas que o projeto de LIPSKY e seus seguidores. PRENDERGAST (2007, 2008), por exemplo, demonstra porque burocratas devem ter vieses em relação aos interesses de seus clientes para maximizar a eficiência organizacional. Sugere também que a direção desse viés depende da natureza do serviço. Em atividades onde os interesses dos clientes se alinham com os objetivos da organização (como assistência social), os burocratas devem ser mais favoráveis aos clientes. Já em serviços onde há conflito de interesses (como fiscalização tributária), os burocratas devem ser menos favoráveis aos chamados “clientes”. O estudo também revela que a auto-seleção para carreiras burocráticas tende a atrair tanto indivíduos alinhados aos objetivos organizacionais, quanto aqueles de perfil contrário. Os resultados ajudam a explicar, de forma mais robusta e propícia a preparação de testes empíricos, por que diferentes carreiras no serviço

público atraem burocratas com comportamentos variados em relação aos destinatários finais das políticas.

Teorias de assimetria de informação, sobre o relacionamento entre agente e principal, contratos incompletos também dão substrato às análises que procuram relacionar políticas específicas ao Direito. Por exemplo, pesquisas científicas em políticas regulatórias, especialmente na área financeira, já fazem essa conexão (RIBEIRO, 2015, 2012 e 2010).

VI. CONCLUSÕES

As contribuições de LIPSKY e seus seguidores foram, ao seu tempo, bastante importantes, e fomentaram debates relevantes em políticas públicas, sobretudo sobre sua implementação. Sua pouca estrutura, entretanto, explica a um só tempo tanto sua popularidade quanto seus severos limites. Uma estrutura pouco consistente, baseada em pressupostos que ignoravam boa parte do estado da arte no estudo das organizações ao tempo de sua formulação, resultaram em um inventário analítico que pode ser facilmente aplicado, mas levando a conclusões pouco generalizáveis e, por vezes, tautológicas. Essa facilidade em se “usar” seus pressupostos gerou, portanto, grande produção, parte significativa delas reclamando inclusive o status de empíricas.

A preocupação com as relações entre burocracia e políticas públicas nos anos 70 e 80, na verdade, se estendeu para muito além da SLB. Debates em torno da *motivação intrínseca* de agentes, as teorias de *agente e principal*, *racionalidade limitada*, *contratos incompletos*, *assimetria de informações* e *produção em equipes* respondem pela grande maioria do debate sobre essa relação (veja Tabela 1). Além da relevância, essas teorias se mostraram muito mais propícias para avaliações empíricas com estudo forte da causalidade, construindo um corpo de explicações para políticas públicas muito mais robusto e capaz de informar intervenções dos governos (coluna Causalidade na Tabela 1).

O que se observa também é uma produção um tanto acrítica, com uma abordagem que procura muito mais classificar casos e exemplos dentro da tipologia preconizada pelo inventário analítico da SLB. Esse tipo de análise leva, muitas vezes, à reificação de conceitos, fenômeno já observado na Ciência de Políticas Públicas (ANDREWS, 2005).

Tabela 1

Associação entre Teorias, Cientistas Sociais e Metodologias									
Valores em milhares									
Expressao	Total	Weber	Marx	Foucault	Bourdieu	Bauman	Wildavsky	Durkheim	Causalidade
SLB	33.5	6.9	3.0	4.1	3.2	1.2	3.9	1.3	1.5
Intrinsic Motivation	966.0	33.2	17.8	7.3	10.5	15.2	0.9	4.7	33.0
Principal- agent	393.0	28.6	12.5	5.6	4.6	1.5	3.5	2.9	33.5
Bounded Rationality	306.0	35.0	18.3	6.7	6.8	4.0	4.8	5.6	27.9
Incomplete Contracts	45.2	4.4	2.4	0.4	0.5	0.4	0.2	0.4	7.7
Information Asymmetry	408.0	28.0	10.2	5.0	2.9	1.5	1.3	1.3	67.6
Team Production	20.3	2.1	1.4	0.3	0.3	0.1	0.1	0.3	3.0

Fonte: Extraído com rotinas R desenvolvidas pelo CEOE/Unifesp do Google Ngram Viewer.

Os estudos científicos em políticas públicas ganham relevância cada vez maior no país, sobretudo com a ampliação da obrigação dos governos de realizarem o monitoramento e avaliação de políticas e programas, exigência que ganhou status constitucional a partir de 2021. Embora as pesquisas realizadas dentro do inventário analítico da SLB tenham servido como alerta para a necessidade de avaliação empírica das relações entre burocracia e políticas públicas, é preciso reconhecer suas limitações e persistir no trabalho com teorias mais robustas. Essa necessidade, premente quando cientistas da área começaram a explorar modelos mais robustos de busca de relações causais, fica também redobrada com o reconhecimento da pertinência dos pressupostos da Revolução de Credibilidade. É tempo de deixar LIPSKY descansar e mover a ciência das organizações para este novo patamar.

VII. ADVERTÊNCIA SOBRE O USO DE IA

Este artigo contou com auxílio de IA (Claude/Anthropic, Gemini/Google e ChatGPT/OpenAI) em tarefas de suporte: discussão do abstract, revisão de clareza de algumas passagens, e auxílio técnico na programação das rotinas R para web scraping e preparação de gráficos e tabelas. Todas as atividades substantivas de pesquisa (levantamento bibliográfico, desenvolvimento do argumento teórico, redação do texto, definição da estrutura de dados e análises) foram realizadas integralmente pelos autores. O uso da IA foi imaterial para o desenvolvimento das ideias e argumentos apresentados.

REFERÊNCIAS

AGHION, Philippe; TIROLE, Jean. Formal and real authority in organizations. *Journal of political economy*, v. 105, n. 1, p. 1-29, 1997.

ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Production, information costs, and economic organization. *The American economic review*, v. 62, n. 5, p. 777-795, 1972.

ANDREWS, Christina W. As policy sciences como "ciência": método e reificação. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 27, 2005.

ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Steffen. The credibility revolution in empirical economics: How better research design is taking the con out of econometrics. *Journal of Economic Perspectives*, v. 24, n. 2, p. 3-30, 2010.

BARNARD, C. I. *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard University Press, 1938.

BOUDON, Raymond. Generating models as a research strategy. In: MERTON, Robert (ed.) *Qualitative and Quantitative Social Research*. Nova York: Free Press, 1979.

BOUDON, Raymond. What Middle-Range Theories Are. *Contemporary Sociology*, v. 20, n. 4, 1991, p. 519-22.

BOUDON, Raymond. Social mechanisms without black boxes. In: HEDSTROM, Peter; SWEDBERG, Richard (eds.) *Social mechanisms: An analytical approach to social theory*. Cambridge University Press, 1998.

BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. Onde estão nossos engenheiros? *Folha de S.Paulo*, São Paulo, n. 30462, p. 3, 27 ago. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ed. esp., p. 29-48, 2007.

BRODKIN, Evelyn. Z. The inside story: street-level research in the US and beyond. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (Eds.). *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Bristol: Policy Press, 2015. p. 25-42.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política, aprovado para apresentação no IPSA - International Political Science Association 27th World Congress, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. conexões e experiências, p. 91, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2019). Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, vol. 5, n. 3.

BUCCI, Maria P. D., Teorias do Estado entre o jurídico e o político, in: *Teoria do Estado: Sentidos Contemporâneos*, São Paulo: Saraiva, pp. 27-73, 2018.

BUCCI, Maria P. D., *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O governo como instituição jurídica: fundamentos para um método de análise jurídica de políticas públicas*. 2011. 236 f. Tese (Livre Docência em Direito) - Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BUCCI, Maria P. D., Políticas Públicas e Direito Administrativo, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 34 n. 133, pp. 89-98, jan./mar. 1997.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.

DEWATRIPONT, Mathias; JEWITT, Ian; TIROLE, Jean. The economics of career concerns, part I: Comparing information structures. *The Review of Economic Studies*, v. 66, n. 1, p. 183-198, 1999.

DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company, 1967. 292 p. ISBN: 0316191930.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 695-704, jul./set. 2016.

GROSSMAN, Sanford J.; HART, Oliver D. An Analysis of the Principal-Agent Problem. *Econometrica*, New York, v. 51, n. 1, p. 7-45, jan. 1983.

HASSAN, Shahidul; HATMAKER, Deneen M. Leadership and performance of public employees: effects of the quality and characteristics of manager-employee relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, [S.l.], v. 24, n. 1, p. 1-29, 4 fev. 2014.

HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

HOLMSTRÖM, Bengt, & MILGROM, Paul (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 24-52.

HOLMSTRÖM, Bengt. Moral hazard in teams. *The Bell journal of economics*, p. 324-340, 1982.

HOLMSTRÖM, Bengt. Moral hazard and observability. *The Bell journal of economics*, p. 74-91, 1979.

HONG, Sounman. A behavioral model of public organizations: Bounded rationality, performance feedback, and negativity bias. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 29, n. 1, p. 1-17, 2019.

HUPE, Peter (Ed.). *Research handbook on street-level bureaucracy*. Edward Elgar Publishing, 2019.

HUPE, Peter; HILL, Michael; BUFFAT, Aurélien (Eds.). *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Bristol: Policy Press, 2015.

LINDEN, Russell M. *Working across boundaries: making collaboration work in government and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban affairs quarterly*, v. 6, n. 4, p. 391-409, 1971.

MERTON, Robert K., *On sociological theories of the middle range*. *Social theory and social structure*, v. 2, p. 39-72, Nova Iorque: Free Press, 1968.

MERTON, Robert K. Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 560-568, maio 1940. DOI: <https://doi.org/10.2307/2570634>.

NUNES, M. RIBEIRO, I., ROQUIM, P., TRECENTI, J., *The Sheriff of Nottingham Hypothesis: A Tribute to Theodore Eisenberg*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 171(1), pp. 122-140, 2015. <https://doi.org/10.1628/093245615X14188909230253>

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional development and analysis. In: Paul A. Sabatier (Ed.) *Theories of policy process: theoretical lenses on public policy*. Bolder, Colorado: Westview Press, pp. 35-72, 1999.

PAGE, Edward C. Middle level bureaucrats: their role in the policy process. In: B. Guy Peters & Jon Pierre (ed.). *Handbook of public administration*. London: Sage Publications, 2003. p. 411-421.

PRENDERGAST, Canice. Intrinsic motivation and incentives. *American Economic Review*, v. 98, n. 2, p. 201-205, 2008.

PRENDERGAST, Canice. The motivation and bias of bureaucrats. *American Economic Review*, v. 97, n. 1, p. 180-196, 2007.

PINHANEZ, Monica. Reinventing VAT collection: industry vertical assessment, revenue increase, and public sector reliability. 2008. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) - Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2008.

PINHANEZ, Monica. How Brazil transferred billions to the private sector: tax collection and competitiveness in Brazil. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why its amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press, 1973. ISBN: 0520053311.

RIBEIRO, Ivan C.; ADEODATO, Benedito F.S. Primeiras linhas de uma aproximação entre os "processos administrativos" e a abordagem direito e políticas públicas. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, n. 3, 2023.

RIBEIRO, Ivan C.; Causalidade e Políticas Públicas, *Revista Direito das Políticas Públicas* (ISSN 2675-1143), vol. 4, nº 2, pp. 179-194, julho-dezembro, 2022.

RIBEIRO, Ivan C.; Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem de Estudos de Eventos, *Economic Analysis of Law Review*, Vol. 11 No. 3, 2021. <https://doi.org/10.31501/ealr.v11i3.11023>

RIBEIRO, Ivan C.; Políticas Públicas e Teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 856–877, 2019. <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.432>.

RIBEIRO, Ivan C.; Os megabancos e as crises financeiras: uma análise teórica e jurimétrica da regulação e do direito concorrencial. São Paulo: Almedina, 2015.

RIBEIRO, Ivan C.; **Regulação financeira, poder no mercado e crise financeira**. Tese de doutorado: USP, Faculdade de Direito, São Paulo.

RIBEIRO, Ivan C.; *Regulatory impact analysis and cost benefit analysis: what is different across the sea?* In: *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, nº 32, Belo Horizonte: Fórum, pp. 73-87, out-dez/2010.

RIBEIRO, Ivan C.; Arbitragem, Risco Legal e o Novo Mercado da Bovespa, *Revista de Arbitragem e Mediação*, Vol.10, pp.110-142, 2008.

RIBEIRO, Ivan C.; CVM e Judiciário: O efeito da incerteza jurídica nos investimentos em ações e a Justiça Especializada. *Revista Direito GV*, v. 5, p. 35-56, 2007.

RIBEIRO, Ivan César. Relações entre Judiciário, Corrupção e Desenvolvimento: o Balanceamento entre Desburocratização e Garantia do Controle da Atividade Pública.

Monografia vencedora do I Concurso de Monografias e Redações. Controladoria Geral da União, 2005.

SIMON, Herbert A. Reason in human affairs. Stanford: Stanford University Press, 1983.

SIMON, Herbert A. Models of bounded rationality. Cambridge: MIT Press, 1982.

SIMON, Herbert A. Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: Macmillan, 1947.

VAN DER VOET, Joris; STEIJN, Bram. Team innovation through collaboration: How visionary leadership spurs innovation via team cohesion. Public Management Review, v. 23, n. 9, p. 1275-1294, 2021.

WILSON, Woodrow. The study of administration. Political Science Quarterly, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

ZANOBINI, Guido. Corso di diritto amministrativo. 8. ed. Milão: Giuffrè, 1958. Volume I.