

Coping e Narrativas Agente-Estatal e Agente-Cidadão: Atuação dos Burocratas de Nível de Rua na Implementação de Políticas Públicas no Contexto Brasileiro

Coping and Agent-State and Agent-Citizen Narratives: Proceeding the Street-Level Bureaucrats in the Implementation of Public Policies in the Brazilian Context

Coping y Narrativas Agente-Estado y Agente-Ciudadano: Actuación de los Burócratas de Calle en la Implementación de Políticas Públicas en el Contexto Brasileño

Ana Flávia Cordeiro S. De Almeida

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Av. Esperança, s/n - Chácara de Recreio Samambaia, Goiânia – GO

 <https://orcid.org/0000-0001-6015-9011>

e-mail: fa.almeida2@hotmail.com

Vicente da Rocha Soares Ferreira

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Av. Esperança, s/n - Chácara de Recreio Samambaia, Goiânia – GO

 <https://orcid.org/0000-0002-1196-5778>

e-mail: vicenterochasf@gmail.com

Resumo: Este trabalho tem o objetivo de identificar as narrativas utilizadas por burocratas de nível de rua (BNRs), por meio das estratégias de enfrentamento utilizadas por eles, no contexto brasileiro. A pesquisa foi realizada a partir dos conceitos de “*coping*” e “narrativas agente-estatal e agente-cidadão” presentes na literatura, sobre a implementação de políticas públicas à luz da Teoria da Burocracia de Nível de Rua. É um trabalho de natureza qualitativa, a partir de pesquisa bibliográfica, em que se levantaram trabalhos empíricos sobre o contexto brasileiro e trabalhos teóricos da literatura nacional e internacional, para subsidiar a discussão dos resultados. Os resultados apontam que, no contexto brasileiro, existem aspectos relacionais e contextuais e parâmetros normativos e institucionais que influenciam na construção de mecanismos de *coping* pelos burocratas de nível de rua; e tais mecanismos definem qual narrativa o BNR irá adotar. Formularam-se proposições, uma estrutura analítica para orientar a análise e a interpretação dos comportamentos de *coping* e das narrativas, no processo de implementação de políticas públicas, e questões relevantes para instigar estudos futuros. O trabalho abordou, de forma integrada, os construtos *coping* e narrativas agente-estatal/agente-cidadão, sugerindo que essas estruturas podem dialogar e que são subjacentes ao comportamento dos/as BNRs. O trabalho aprofunda a análise teórica acerca dos mecanismos de *coping* e das narrativas (agente-cidadão/agente-estatal) adotadas pelos BNRs, argumentando-se que esses dois construtos podem ser estudados à luz da Teoria da Burocracia de Nível de Rua.

Palavras-chave: *Coping*; narrativa agente-estatal; narrativa agente-cidadão

Abstract: This work aims to identify the narratives used by street-level bureaucrats (SLBs), through the coping strategies used by them, in the Brazilian context. It also seeks to determine which of these narratives are adopted by the bureaucrats: state-agent or citizen-agent. The research is grounded in the concepts of “coping” and “state-agent and citizen-agent narratives” found in the literature on public policy implementation, viewed through the lens of Street-Level Bureaucracy Theory. This is a qualitative study based on bibliographic research, which involves reviewing empirical works on the Brazilian context and theoretical literature from both national and international sources to support the discussion of the findings. The results indicate that, within the Brazilian context, there are relational and

contextual aspects, as well as normative and institutional parameters, that influence the development of coping mechanisms by street-level bureaucrats, and these mechanisms determine which narrative the SLB will adopt. Propositions were formulated, and an analytical framework was established to guide the analysis and interpretation of coping behaviors and narratives in the public policy implementation process, as well as to identify relevant questions for future research. The study integrates the constructs of coping and state-agent/citizen-agent narratives, suggesting that these structures can interact and are fundamental to SLB behavior. It deepens the theoretical analysis of coping mechanisms and the state-agent/citizen-agent narratives adopted by SLBs, arguing that these two constructs can be studied through the lens of Street-Level Bureaucracy Theory.

Keywords: Coping; agent-state narrative; agent-citizen narrative

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo identificar las narrativas utilizadas por los Burócratas de Nivel de Calle (BLV.) através de las estrategias de afrontamiento utilizadas por ellos, en el contexto brasileño. También busca determinar cuál de estas narrativas es adoptada por los burócratas: agente-estatal o agente-ciudadano. La investigación se basa en los conceptos de "afrontamiento" y "narrativas agente-estatal y agente-ciudadano" presentes en la literatura sobre la implementación de políticas públicas, vistas a través de la teoría de la burocracia de nivel de calle. Se trata de un estudio cualitativo basado en la investigación bibliográfica, que implica revisar trabajos empíricos sobre el contexto brasileño y literatura teórica de fuentes nacionales e internacionales para apoyar la discusión de los resultados. Los resultados indican que, dentro del contexto brasileño, existen aspectos relacionales y contextuales, así como parámetros normativos e institucionales, que influyen en el desarrollo de mecanismos de afrontamiento por parte de los burócratas de nivel de calle, y estos mecanismos determinan qué narrativa adoptará el BNC. Se formularon proposiciones y se estableció un marco analítico para guiar el análisis e interpretación de los comportamientos de afrontamiento y las narrativas en el proceso de implementación de políticas públicas, así como para identificar cuestiones relevantes para investigaciones futuras. El estudio integra los constructos de afrontamiento y narrativas agente-estatal/agente-ciudadano, sugiriendo que estas estructuras pueden interactuar y son fundamentales para el comportamiento de los BNC. Profundiza en el análisis teórico de los mecanismos de afrontamiento y las narrativas (agente-ciudadano/agente-estatal) adoptadas por los BNC, argumentando que estos dos constructos pueden estudiarse a la luz de la teoría de la burocracia de nivel de calle.

Palabras clave: Coping; narrativa agente-estado; narrativa agente-ciudadano

Introdução

Os implementadores de políticas públicas assumem papel importante nas sociedades modernas. Embora eles sejam “considerados funcionários de baixo nível hierárquico” (Lipsky, 2010, p.3), suas práticas e ações são, na verdade, a efetivação das entregas dos serviços ao cidadão, por parte do Estado. Por esse motivo, eles passam a ser vistos como indivíduos que vão além de meros executores de ações planejadas nos níveis centrais dos governos. São tidos, sobretudo, como agentes que adaptam e modificam processos, que constroem mecanismos próprios para a implementação de políticas, dotados de autonomia e discricionariedade (Brodkin, 1997; Hill & Hupe, 2022; Lipsky, 1980; 2010) e que formulam as políticas que executam (Arretche, 2001; Bronzo, Costa & Guimarães, 2022; Ferreira & Medeiros, 2016; Lotta et al., 2018). A esses executores de políticas, que implementam ações e interagem diretamente com a sociedade, dá-se o nome, neste estudo, de burocratas de nível de rua (BNRs) ou, ainda, trabalhadores de linha de frente, implementadores e executores de políticas (Lipsky, 2010).

No contexto da implementação de políticas públicas, além das discussões em torno da autonomia e discricionariedade, elementos recorrentemente estudados por pesquisadores do campo de estudos em políticas públicas (Ferreira & Medeiros, 2016; Hill & Hupe, 2022; Lotta et al., 2018; Lipsky, 1980), destaca-se, também, o *coping* como temática central para se compreenderem especificidades relacionadas à implementação de políticas públicas e atuação dos BNRs, conforme sinalizado na obra clássica de Lipsky (1980). O autor discute, dentre outros aspectos, os mecanismos utilizados por burocratas de nível de rua para enfrentarem as circunstâncias de estresse, na realização

do trabalho e no atendimento aos cidadãos.

O *coping* (ou enfrentamento) pode ser compreendido como um conjunto de ações, mecanismos ou estratégias desenvolvidas no âmbito das situações de adversidades e estresse, tais como insuficiência de recursos, excesso de demandas, informações ambíguas e/ou conflitantes e diferentes tipos de pressões, no ambiente de trabalho (Folkman & Lazarus, 1980; Lipsky, 2010). Já o *coping*, durante a prestação de serviços públicos, é “definido como esforços comportamentais que os trabalhadores de linha de frente empregam quando interagem com os clientes, a fim de dominar, tolerar ou reduzir as exigências e conflitos externos e internos que enfrentam diariamente” (Tummers et al., 2015, p.1100).

Os estudos sobre essa temática têm sinalizado que os implementadores se ajustam às necessidades dos cidadãos e usam a sua discricionariedade para acomodar regras, com o intuito de atender às demandas do público-alvo das políticas. Mesmo lidando com o estresse e com um conjunto de regramentos vinculados às políticas públicas, os trabalhadores de linha de frente parecem ser motivados também por crenças e valores pessoais, julgam e avaliam a adesão de uma determinada ação à realidade ou às expectativas que os beneficiários têm em relação à política pública (Tummers et al., 2015; Tummers, 2017; Dias & Maynard-Moody, 2007).

Discussão similar é empreendida por Maynard-Moody & Musheno (2003), os quais propõem duas narrativas - “narrativa agente-estatal” e “narrativa agente-cidadão” -, sinalizando que os burocratas de nível de rua podem tanto usar sua discricionariedade para agir de acordo com as leis e o conjunto de regras (narrativa agente-estatal) quanto proceder em conformidade com as demandas dos indivíduos e das circunstâncias (narrativa agente-cidadão).

A maior parte das discussões, em torno de como os burocratas de nível de rua implementam políticas públicas, apresenta um olhar voltado para a aplicação e interpretação de um conjunto de normas que regulamenta os procedimentos de execução, em uma lente analítica voltada para a narrativa agente-estatal (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Na literatura, é sinalizado também como se articulam as diferentes dimensões dos comportamentos dos trabalhadores de linha de frente, o efeito deles no processo de implementação de políticas públicas e os fatores influenciadores de tais comportamentos (Ferreira, Medeiros & Crumpton, 2020; Ferreira & Medeiros, 2016; May & Winter, 2009). Contudo, parecem ser poucas as pesquisas que se aprofundam na narrativa agente-cidadão e que concentram esforços para entender como e se os burocratas de nível de rua interpretam os aspectos referenciados nas pessoas e no caráter moral dos cidadãos, para tomarem decisões (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Especialmente no contexto brasileiro, observa-se que as pesquisas chegam a mencionar situações de tensão, as quais os burocratas de nível de rua enfrentam, especialmente no que tange às realidades empíricas relacionadas à Covid-19 (Horta et al., 2021), violência e segurança pública (Lotta, Lima-Silva & Favaretto, 2021) e vulnerabilidade social (Bronzo; Costa & Guimarães (2022). Porém, o *coping* é debatido de maneira difusa, não tendo esse construto como elemento central de discussão, seja em estudos teóricos, seja em trabalhos empíricos. Ademais, não foram identificadas pesquisas no Brasil que tenham proposto um diálogo entre as narrativas agente-estatal e agente-cidadão e a construção de estratégias de *coping*. Além de preencher essa lacuna, este estudo sugere que essas perspectivas teóricas podem dialogar e que são subjacentes, parecendo oportuno, portanto, compreender sua articulação no processo de implementação.

A ideia foi aprofundar as discussões sobre os mecanismos de *coping*, desenvolvidos pelos burocratas de nível de rua, no momento da implementação de políticas públicas, ou entrega de serviços públicos, e qual narrativa adotam (Hill & Hupe, 2022). No estudo de Maynard-Moody & Musheno (2003), fica evidente que os burocratas de nível de rua tendem a planejar e executar ações, a partir de uma narrativa agente-cidadão, em vez da narrativa agente-estatal, restando saber, então, se esse resultado se confirma também nas pesquisas desenvolvidas no contexto brasileiro, onde parece

não haver estudos nesse sentido.

Com isso, neste estudo coloca-se a seguinte questão de pesquisa: quais são as estratégias de enfrentamento adotadas pelos burocratas de nível de rua? Como isso se desenha e influencia os processos de implementação de política pública no contexto brasileiro? Propõe-se identificar as narrativas utilizadas por BNRs, por meio das estratégias de enfrentamento utilizadas por eles, no contexto brasileiro. Reconhece-se a existência de múltiplos fatores que explicam o desenvolvimento de um comportamento de enfrentamento e defende-se a hipótese de que os burocratas de nível de rua, em situações de tensão e estresse, com maior frequência, constroem estratégias de *coping* mais voltadas para uma narrativa agente-cidadão, enfocando em valores e crenças pessoais e no caráter e dignidade do cidadão.

Por meio do resgate de estudos clássicos e contemporâneos da literatura internacional e nacional sobre a burocracia de nível de rua, *coping* e narrativas agente-estatal e agente-cidadão, este artigo se organiza em quatro outras seções, além desta introdução: 1) apresentam-se uma breve contextualização e as classificações do *coping*, na implementação de políticas públicas, e o debate sobre as narrativas agente-estatal e agente-cidadão; 2) discorre-se acerca dos aspectos metodológicos; 3) sinalizam-se os principais achados e os avanços da literatura sobre tais conceitos, como eles estão sendo estudados no contexto brasileiro, lançando mão de um diálogo entre textos clássicos e seminais e os estudos empíricos identificados. A partir disso, foi possível unir as duas perspectivas - *coping* e narrativas agente-estatal e agente-cidadão - em uma estrutura teórica proposta; e 4) por fim, são tecidas as considerações finais, em que são resgatados os principais achados, contribuições e limitações deste artigo, além de apontar temáticas e perguntas que podem ser aprofundadas e respondidas em trabalhos futuros.

O *Coping* e as Narrativas Agente-Cidadão e Agente-Estatal na Implementação de Políticas Públicas

O conceito de *coping* tem origem, principalmente, em estudos desenvolvidos no âmbito da psicanálise, por meio dos trabalhos de Sigmund Freud, e da psicologia, a partir das pesquisas de Richard Stanley Lazarus. Eles investigaram desde como pessoas lidavam com sentimentos desagradáveis, construindo mecanismos internos de defesa, até como profissionais administravam as situações de pressões, conflito e estresse, no ambiente de trabalho (Lazarus, 1966; Tummers et al., 2015).

Na obra de Lazarus (1966), *Psychological stress and the coping process*, o autor definiu o *coping* como o empenho de natureza cognitiva e comportamental, construído para gerir as demandas e os conflitos existentes, em um dado contexto. Esses esforços são respostas às situações de estresse que têm sua origem em problemas do ambiente e/ou emoções dos agentes envolvidos. Os mecanismos de *coping* têm o intuito de controlar ou amenizar essas situações de estresse ou reduzir dissonâncias cognitivas (Folkman & Lazarus, 1980; Tetlock et al., 2000).

Inspirado na obra de Lazarus (1966), Lipsky (1980) introduziu o conceito de *coping* no contexto da implementação de políticas públicas, especificamente, no momento em que burocratas de nível de rua lidam diretamente com os beneficiários dessas ações. Lipsky (1980), ao apontar comportamentos de enfrentamento como, por exemplo, rotinização, padronizações de processos e racionalização do trabalho, abriu caminhos para que pesquisadores direcionassem a atenção para como os burocratas de nível de rua lidam com pressões. Isso porque mesmo que os formuladores tentem manter as políticas públicas com o seu desenho original, pensado nos níveis centrais dos governos, a fase de implementação apresenta arranjos complexos de interações, relacionamentos, construção de rotinas e padrões de comportamentos próprios de cada localidade (Loyens & Maesschalck, 2010; Thacher & Rein, 2004). Com isso, os BNRs “enfrentam regularmente estresse quando prestam serviços aos

cidadãos” (Hill & Hupe, 2022; Tummers et al., 2015 p. 1099) e precisam lidar com diferentes demandas e condições conflituosas, no âmbito da implementação das ações públicas, o que os leva a formular respostas aos eventos de tensão ou de conflito (Steenhuisen & van Eeten, 2013) ou mecanismos para lidar com aquelas limitações que os impedem de exercer o seu trabalho (Lipsky, 1980; 2010).

Recursos (humanos, financeiros, materiais, tecnológicos) escassos, ambiguidade de normas e informações, sobrecarga de trabalho e excessos de demandas por parte do público-alvo das políticas públicas e condições inadequadas de trabalho são alguns exemplos do que os trabalhadores de linha de frente enfrentam na prestação de serviços públicos (Hill & Hupe, 2022; Tummers et al., 2015; Tummers, 2017; Maynard-Moody e Musheno, 2003). São essas condições de adversidades e limitações que fazem com que os burocratas de nível de rua construam diferentes formas ou mecanismos para lidarem com as situações de estresse, no ambiente de trabalho (Lipsky, 1980).

Ao observar os comportamentos de enfrentamento dos burocratas de nível de rua, na interação com o cidadão, Tummers et al. (2015) organizam três grupos para o *coping* na prestação de serviços públicos: (1) movimento em direção aos clientes, (2) movimento contra os clientes e (3) afastamento dos clientes. Com relação ao movimento em direção aos clientes, observam-se aquelas situações em que os burocratas de nível de rua se ajustam às necessidades dos beneficiários, com o objetivo de atender as suas demandas. Podem priorizar beneficiários, ajustar ou quebrar regras e usar recursos próprios para auxiliarem cidadãos como, por exemplo, “um assistente social dando a um cliente (desempregado) parte do seu próprio dinheiro para comprar comida”. No que diz respeito ao movimento contra os clientes, os BNRs, em vez de adaptar ou quebrar regras, as seguem de maneira rigorosa “como forma de controlar os clientes, especialmente aqueles que são particularmente exigentes ou manipuladores”. Outra manifestação nessa classificação do *coping* é a “agressão”, utilizada em resposta aos comportamentos ofensivos por parte dos cidadãos-usuários. Por último, no movimento de afastamento dos clientes, os executores de políticas evitam aproximação ou interação com o público beneficiário, agem de modo padronizado e rotinizado e fazem um racionamento na prestação dos serviços. Exemplificando, têm-se um policial ou um agente de saúde que afirmam excesso de demandas ou outra impossibilidade de realizar a atividade e pedem aos beneficiários que retornem o contato em outro dia (Bekkers, Moody & Edwards 2011; Tummers et al., 2015, p. 1110).

Além das classificações apresentadas por Tummers et al. (2015), a literatura sinaliza outras variações conceituais para os mecanismos de *coping* como, por exemplo, “legitimação, interpretação e blindagem” (Bakkeli, 2023), *coping* ativo e passivo (van Loon et al., 2018; van Loon & Jakobsen, 2017), as quais estão detalhadas a seguir.

Legitimação, interpretação e blindagem. A legitimação é utilizada quando há necessidade de lidar com conflitos entre a intervenção dos BNRs e os procedimentos e rotinas formais. Como estratégia de enfrentamento a essa situação, são construídos entendimentos comuns acerca dos problemas e situações para que, com isso, seja alcançada a fidelização ao modelo de gestão e aos processos de trabalho. Esses, após práticas de legitimação, passam a ser considerados apropriados para o contexto no qual os BNRs estão inseridos (Bakkeli, 2023).

A segunda estratégia de *coping*, tratada no estudo de Bakkeli (2023), é a interpretação, em que os supervisores promovem diálogos entre gestores e burocratas de nível de rua, a fim de interpretar juntos as regras, os critérios e os procedimentos, para estabelecer rotinas comuns entre os agentes. Esse comportamento é parte do processo de legitimação, uma vez que é necessário construir entendimentos comuns, para que uma prática seja considerada legítima pelo grupo. A interpretação pode ser observada também como resposta aos problemas de comunicação, ambiguidade e conflito de normas ou informações. As expectativas reais de função são, portanto, filtradas ou interpretadas de uma maneira específica pelos membros individuais das organizações (Bakkeli, 2023; Loyens & Maesschalck, 2010; Matland, 1995).

O terceiro mecanismo de *coping*, a blindagem, trata de “esforços para proteger a intervenção, aumentar a especialização e preservar as regras da organização,”. Nessa estratégia de enfrentamento são definidas competências e habilidades que os burocratas de nível de rua devem ter para desempenhar determinados papéis, no âmbito da implementação das ações. O resultado esperado desse mecanismo é evitar as tarefas desnecessárias e desempenhadas por atores não aptos para tal e focar naquelas ações conjuntamente classificadas como essenciais (Bakkeli, 2023, p. 631).

Coping passivo e coping ativo. Essa classificação é apresentada por van Loon et al. (2018) e van Loon & Jakobsen (2017). No primeiro caso, o *coping* passivo, não há uma intenção de alterar o *status quo*, e os executores de políticas públicas adotam procedimentos mais padronizados e rotinizados, o que pode ser bastante usual nos cotidianos desses atores, assim como destacado por Lipsky (1980), e também por Tummers et al. (2015), quando discutem o mecanismo de afastamento dos clientes ou usuários das políticas.

No segundo caso, no *coping* ativo, a conduta dos burocratas de nível de rua tem a intenção de mudar situações ou enfrentar os problemas centrais que originaram as demandas, problemas ou conflitos. O ativismo é observado, também, por Hupe & van der Krogt (2013) que o colocam como sendo um comportamento utilizado para confrontar o estado das coisas, a fim de reduzir pressões ou discordâncias quanto aos entendimentos sobre as normas.

A construção de redes de apoio (*networking*), em que os burocratas de nível de rua buscam compartilhar objetivos, dividir esforços e/ou retornos sobre uma ação empreendida, pode ser uma estratégia assertiva para os trabalhadores de linha frente que optam tanto por atuar ativamente para mudarem as situações de adversidade, quanto passivamente. Isso porque as redes atuam como uma autoproteção dos grupos, podendo ser utilizadas tanto para legitimar práticas, quanto para angariar apoio para execução de atividades ou inação (Hupe & van der Krogt, 2013).

Outras estratégias ou mecanismos de *coping* podem ser verificados na literatura no campo da psicologia, comportamento organizacional, sociologia e ciência política (Schwarzer & Taubert, 2002; Steenhuisen & van Eeten, 2015), mas o intuito desta seção não foi esgotar os exemplos, mas sim sinalizar tipologias ou grupos para classificar os mecanismos de enfrentamento. Essas tipologias se constituíram como categorias teóricas neste trabalho e nortearam as análises empíricas dos estudos sobre o contexto brasileiro, como apresentado na seção 4 deste artigo, onde se apresenta a discussão dos resultados.

As narrativas agente-estatal e agente-cidadão

No livro *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, de Maynard-Moody & Musheno (2003), os autores contam diferentes histórias de como burocratas de nível de rua lidam com as múltiplas situações no ambiente de trabalho e tomam decisões. Eles o fazem a partir de contextos e profissionais diversos que atuam em áreas distintas como assistência social, segurança pública e educação.

Em uma das histórias contadas por Maynard-Moody & Musheno (2003), eles evidenciam que o trabalhador de linha de frente leva em consideração o caráter e a identidade do cidadão, para tomar decisões. Ao julgar positivamente o caráter do beneficiário da política, o trabalhador de linha de frente atua de forma proativa. Ao caracterizar as regras como barreiras no auxílio daquele cidadão de bom caráter, o burocrata de nível de rua burla as regras e encontra saídas para subverter o aparato normativo, assumindo riscos, com o intuito de ajudar o cidadão beneficiário, em uma relação baseada na confiança e com foco nas pessoas.

Apesar de o modelo burocrático weberiano, amplamente disseminado nas organizações do setor público, caracterizar-se, dentre outros aspectos, pelas condutas impessoais, padronizadas e sem envolvimento afetivos por parte de seus agentes, nem sempre é possível separar a disposição de agir

e as interações com os usuários das políticas. Muitas vezes, as atitudes dos burocratas de nível de rua são definidas pelos atributos dos usuários a serem assistidos pelas políticas públicas (Lipsky, 2010; 1980).

Aparentemente, há um consenso na literatura de que, em regra, burocratas de nível de rua buscam seguir aquilo que está estabelecido em leis e outras normas correlatas (Matland, 1995). Há, inclusive, variações entre determinados tipos de atores do serviço público, em que alguns estão mais propensos aos desígnios das regras do que outros como, por exemplo, os policiais, que fazem parte de corporações fortemente hierarquizadas. Apesar disso, embora a atuação dos burocratas de nível de rua seja pautada por meio de um conjunto de regras, eles não se limitam a elas, dado o alto grau de discricionariedade com que operam. Essa margem de manobra, o espaço discricionário para tomarem decisões (Hill & Hupe, 2022; Lipsky, 1980), permite que burocratas de nível de rua possam classificar o público-alvo das políticas com base, por exemplo, no merecimento, naquilo que eles consideram desejável ou julgam menos ou mais dignos de serem contemplados pelos serviços públicos (Brodkin, 1997; Maynard-Moody & Musheno, 2000; 2003).

Com base nisso, Maynard-Moody & Musheno (2000; 2003) sinalizam a coexistência dessas duas frentes que definem, em grande medida, as tensões do trabalho no nível local de implementação ou os porquês de os burocratas de nível de rua agirem de determinadas formas. A primeira, narrativa agente-estatal, é predominante na literatura e nos veículos de informação. Ela descreve um Estado democrático como uma estrutura formada por leis e processos previsíveis e que direcionam a atuação dos agentes públicos para o tratamento isonômico. Essa narrativa diz respeito ao cumprimento das leis, em que o burocrata de nível de rua e o cidadão agem conforme o conjunto de normas que regulamentam a sua atuação e também a política, cabendo algumas adaptações aos contextos específicos dentro daquilo que Lipsky (1980) classifica como discricionariedade e autonomia. Tais ajustes são limitados aos marcos legais e utilizados para garantir a igualdade no tratamento entre o público-alvo das políticas públicas (Lipsky, 1980; 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Nessa narrativa, os trabalhadores de linha de frente optam por agir exatamente conforme estabelecido nas regras e nos procedimentos burocráticos (Maynard-Moody & Musheno, 2000; 2003).

Já a narrativa agente-cidadão refere-se à preocupação com aspectos culturais e morais e está centrada na atuação dos burocratas de nível de rua que tomam como base mais o conjunto de valores e crenças do que a letra das leis e normas. Essa narrativa sinaliza a complexidade das práticas e comportamentos dos burocratas de nível de rua e costuma notabilizar-se em ambientes instáveis e com sistemas de sanções menos estruturados, em que é possível observar o implementador da política ajudando os beneficiários das políticas públicas; assumindo riscos não previstos nas normas, com o intuito de melhorar a vida dos beneficiários da política; excluindo ou caluniando o público-alvo; ou, ainda, indicando quais são os cidadãos dignos e aqueles que não o são para serem contemplados pelas ações públicas. Nessa perspectiva, os executores de políticas públicas baseiam-se nos compromissos pessoais com os beneficiários das ações e estão interessados em fazer a diferença na vida deles (Maynard-Moody & Musheno, 2000; 2003).

Os dois tipos de narrativa não são incompatíveis, coexistindo na administração pública e nas estruturas de Estado, em que seus princípios direcionam as opiniões e comportamentos dos burocratas de nível de rua, em relação ao beneficiário da política pública. Há situações em que essas narrativas não convergem, provocando conflitos e situações de estresse entre os trabalhadores de linha de frente e o arcabouço legal, em que os agentes locais precisam decidir entre o que é correto perante a lei e o que é adequado para os seus padrões culturais e morais (Maynard-Moody & Musheno, 2000; 2003).

Por meio das narrativas adotadas, é possível descrever os perfis, qualidades e características dos burocratas de nível de rua na tomada de decisões, uma vez que a literatura reconhece que há casos em que as burocracias “favorecem consistentemente alguns clientes em detrimento de outros, apesar de as políticas oficiais serem destinadas a tratar pessoas igualmente” (Lipsky, 2010, p. 13).

Compreender tais atitudes pode ser um caminho possível para se explicar a tomada de decisões e determinados comportamentos de enfrentamento para lidarem com situações de tensão no ambiente de trabalho, especialmente aquelas relacionadas às interações entre executores e beneficiários das políticas, observando quando os BNRs adotam cada uma das narrativas agente-estatal e agente-cidadão.

Aspectos Metodológicos

Entre as muitas linhas de pesquisa e abordagens teóricas que se dedicam a compreender o *coping* - por exemplo, a psicologia, sociologia e comportamento organizacional - este trabalho delimitou o conceito nas estratégias (ou mecanismos) de enfrentamento, durante a prestação de serviços públicos, definidas por Tummers et al. (2015), e considera o burocrata de nível de rua como ator central no debate proposto. Com isso, e somado às palavras utilizadas nas ferramentas de busca de artigos científicos, que estão descritas a seguir, este trabalho localiza-se no campo da implementação de políticas públicas.

Em termos metodológicos, este trabalho foi construído a partir de uma análise de artigos publicados no período anterior a março de 2024, data em que foi feito o levantamento, pela última vez. Optou-se por não delimitar o horizonte temporal e utilizar todos os artigos científicos disponíveis, nas bases de dados eletrônicas *Web of Science* (WOS) e Scopus, onde estão indexadas revistas relevantes para as áreas da administração pública e políticas públicas. As buscas foram feitas utilizando as seguintes combinações de palavras: 1) “*street level bureaucracy*” e “*coping*”; 2) “*frontline workers*” e “*coping*”; 3) “burocracia de nível de rua” e “enfrentamento”; e 4) “trabalhadores de linha de frente” e “enfrentamento”. Também foram consultados os estudos teóricos e empíricos citados por Tummers et al. (2015) que realizaram um amplo levantamento de pesquisas sobre o tema.

Foram considerados elegíveis 207 artigos. Todos os resumos foram lidos e, em alguns casos, foi necessária a leitura da seção de métodos e resultados. Os artigos foram classificados como: i) estudos gerais sobre implementação de políticas públicas (207); ii) artigos teóricos e empíricos sobre *coping*, durante a prestação de serviços públicos e/ou narrativas agente-cidadão/agente-estatal (134); iii) artigos que construíram tipologias/classificações para o *coping* (04); e artigos empíricos sobre o *coping*, no contexto brasileiro (12). Selecionaram-se para leitura completa 51 deles e incluíram-se aquelas referências relevantes para a área (Hill & Hupe, 2022; Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Tummers, et al., 2015). Utilizou-se como critério de seleção o enfoque dos trabalhos nos burocratas de nível de rua, uma vez que era de interesse investigar como o *coping* tem sido investigado no campo da administração pública e, especificamente, nos estudos sobre implementação que apresentaram o foco no executor da política pública. Essa etapa permitiu a construção de categorias teóricas que caracterizassem tanto as narrativas, quanto os diferentes mecanismos de *coping* desenvolvidos pelos burocratas de nível de rua. A Tabela 1 apresenta a fonte das categorias teóricas, elaboradas a partir de estudos relevantes internacionais, e as referências de estudos realizados no Brasil que abordaram, de forma implícita ou explícita, acerca das narrativas e dos comportamentos de enfrentamento.

Tabela 1

Categorias teóricas elaboradas a partir da literatura internacional e referências de estudos empíricos, no Brasil, onde elas podem ser observadas

Categorias teóricas extraídas de estudos internacionais	Fonte das categorias teóricas	Referências de estudos no Brasil
<i>Coping</i>		
Legitimação e institucionalização de ação/processo/política	Bakkeli (2010); (2023); Lipsky	Coelho et al. (2023); Santos & Schommer (2023); Bronzo; Costa & Guimarães (2022); Lotta & Marques (2019); Coslovsky (2011)
Blindagem de procedimento, beneficiário ou regra	Bakkeli (2023)	Coelho et al. (2023).
Interpretação, improviso e adaptação das normas	Bakkeli (2023); Lipsky (2010); Loyens & Maesschalck (2010)	Coelho et al. (2023); Bronzo; Costa & Guimarães (2022); Gonzales, Lima-Silva & Pozzedon (2021); Lima-Silva et al. (2020); Lotta & Marques (2019); Lotta, Pires & Moller (2022).
Racionalização de processos e rigidez no cumprimento de normas	Lipsky (2010)	Coelho et al. (2023); Santos & Schommer (2023); Fernandez et al. (2021); Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021); Lotta & Marques (2019); Coslovsky (2011).
Rede de apoio e relacionamento	Hupe & van der Krogt, 2013; Lipsky (1980)	Bronzo; Costa & Guimarães (2022); Horta et al. (2021); Lotta & Marques (2019); Coslovsky (2011)
Movimento em direção aos usuários	Bekkers, Moody & Edwards 2011; Tummers et al. (2015)	Santos & Schommer (2023); Bronzo; Costa & Guimarães (2022); Gonzales, Lima-Silva & Pozzedon (2021); Lotta & Kirschbaum (2021); Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021); Lotta & Marques (2019); Coslovsky (2011)
Movimento contra os usuários	Bekkers, Moody & Edwards 2011; Tummers et al. (2015)	Lotta & Kirschbaum (2021); Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021)
Afastamento dos usuários	Bekkers, Moody & Edwards 2011; Tummers et al. (2015)	Santos & Schommer (2023); Fernandez et al. (2021); Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021); Lotta & Marques (2019); Coslovsky (2011)
<i>Coping</i> ativo	Van Loon & Jakobsen, (2017); Van Loon et al., 2018	Gonzales, Lima-Silva & Pozzedon (2021); Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021); Santos & Schommer (2023)
<i>Coping</i> passivo	Van Loon & Jakobsen, (2017)	Coelho et al. (2023); Santos & Schommer (2023); Lotta & Kirschbaum (2021); Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021).
<i>Narrativas</i>		
Narrativa agente-estatal	Maynard-Mood & Musheno (2003)	Coelho et al. (2023); Lotta & Marques (2019); Coslovsky (2011)
Narrativa agente-cidadão	Brodtkin (1997); Maynard-Mood & Musheno (2003)	Lotta & Kirschbaum (2021); Coslovsky (2011)

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa (2024)

Na Tabela 1, importante ressaltar que muitos estudos classificados como “artigos teóricos e empíricos sobre *coping*, durante a prestação do serviço público e narrativas agente-cidadão/agente-estatal”, não usam necessariamente as nomenclaturas empregadas neste estudo. Contudo, sinalizam

as situações de tensões, conflito e estresse vivenciadas por burocratas de nível de rua, as quais se encaixam nos constructos referenciais deste trabalho. Ademais, retratam as diferentes estratégias para lidarem com tais situações e os papéis desempenhados pelos BNRs em situações particulares de trabalho, em que adotam ora a narrativa agente-cidadão, ora a agente-estatal.

Estratégias de *Coping* e Narrativas Agente-Estatal e Agente-Cidadão: O que Mostram Estudos Empíricos sobre o Contexto Brasileiro?

Para mapeamento de evidências sobre o *coping* e narrativas agente-cidadão/agente-estatal, nos estudos empíricos sobre o contexto brasileiro, utilizaram-se as categorias teóricas apresentadas na Tabela 1 deste trabalho. Ao analisar o conjunto de artigos levantados, observaram-se poucas pesquisas que se debruçaram em compreender o *coping*, no contexto brasileiro. Apesar disso, foi possível perceber um aumento no número de estudos sobre o tema em anos recentes, especialmente após a pandemia da Covid-19. (Alcadipani et al., 2020; Gofen & Lotta, 2021).

Identificou-se que as pesquisas que investigaram o contexto brasileiro abordaram, especialmente, políticas públicas no âmbito de saúde pública (Alcadipani et al., 2020; Fernandez, et al., 2021; Gofen & Lotta, 2021; Horta et al., 2021; Lima-Silva et al., 2020; Lotta & Marques, 2020; Gonzalez, Lima-Silva & Pozzebon, 2021); assistência social (Ferreira & Medeiros, 2016; Bronzo et al., 2022; Lotta et al., 2023); segurança pública (Lotta, Lima-Silva & Favaretto, 2022); educação (Lotta & Kirschbaum, 2021) e habitação (Gonzalez, Lima-Silva & Pozzebon, 2021).

Diferente de estudos internacionais que debatem, de modo aprofundado, sobre o *coping*, em realidades empíricas como na Holanda (Keulemans & Van de Walle, 2020; Tummers & Bekkers, 2014; Steenhuisen & van Eeten, 2013), Dinamarca (van Loon & Jakobsen, 2018) e Estados Unidos (Tummers & Rocco, 2015), devido aos objetivos propostos, em sua maioria, os artigos sobre o contexto brasileiro citam o *coping* ainda de maneira superficial, sem se aprofundar, portanto, na identificação dos mecanismos de enfrentamento adotados por burocratas de nível de rua ou na construção de tipologias. Esse é um primeiro achado deste artigo que sinaliza para a necessidade da realização de pesquisas no Brasil contemplando o *coping* como elemento central de análise.

Apesar disso, os elementos empíricos apresentados nos estudos sobre o contexto nacional trazem especificidades e heterogeneidades relevantes e que ainda não foram levados em consideração pelos estudos internacionais (Eiró & Lotta, 2023).

Ainda que com poucos artigos que trataram do contexto brasileiro, foi possível extrair resultados que elucidam a discussão em torno da temática proposta neste artigo, agregando elementos analíticos ao debate posto pela literatura internacional que trata não só do *coping*, mas também das narrativas agente-cidadão e agente-estatal.

A pesquisa desenvolvida por Coslovsky (2011), por exemplo, embora o autor não tenha utilizado, de modo literal, as terminologias “estratégias de *coping*” (Tummers et al., 2015) e as narrativas propostas por Maynard-Moody & Musheno (2000; 2003) ou similares ilustra bem como burocratas de nível de rua usam de sua discricionariedade para tomarem determinadas decisões, ora se aproximando, ora se afastando ou agindo contra os usuários, assim como observado por Tummers et al. (2015).

Ao analisar o Ministério Público (MP) brasileiro, Coslovsky (2011) investigou como promotores de justiça mobilizam esforços para fazer cumprir as regulamentações trabalhistas e ambientais. Os resultados apontam que, embora organizações como MP estimulem a elaboração de processos rotinizados e padronizados, o que poderia ser classificado aqui como adoção de uma narrativa agente-estatal, observou-se a existência de um grupo de procuradores com características mais reformistas e que promovem o que o autor chamou de “regulação relacional”, algo semelhante ao sinalizado por van Loon & Jakobsen (2017), quando discutem sobre construção de mecanismos

de *coping* ativo. Na execução de suas ações, os agentes do Ministério Público usaram a discricionariedade para propor soluções inovadoras e adaptadas ao contexto dos problemas, com a intenção de mudar o cenário no que se refere ao cumprimento de regulamentos vinculados às leis trabalhistas e ambientais.

Apesar de haver um grupo no MP que reforça caminhos mais inflexíveis, em uma perspectiva agente-estatal, tendendo ao distanciamento dos usuários das políticas públicas, verificou-se que alguns agentes estabeleceram relações de proximidade com os usuários, a fim de solucionar problemas relevantes junto a eles (Coslovsky, 2011), sinalizando um movimento em direção aos usuários como estratégia de enfrentamento para controlar situações de tensão, tal como visto por Tummers et al. (2015). Com práticas criativas e que reforcem relacionamentos, os burocratas de nível de rua, juntamente aos usuários, construíram uma organização “majoritariamente paralela” que fomenta e favorece ações baseadas nos relacionamentos com os beneficiários.

Diante do observado por Coslovsky (2011), coloca-se a proposição I: parâmetros relacionais, no contexto brasileiro, influenciam no mecanismo de *coping* e esse define qual a narrativa (agente-estatal ou agente-cidadão) será adotada pelo trabalhador de linha de frente.

Já se sabe que parâmetros relacionais são decisivos na discricionariedade dos burocratas, os quais moldam as práticas e os estilos de implementação de políticas públicas (Ferreira, Medeiros & Crumpton, 2020; Lotta & Marques, 2019; Ferreira & Medeiros, 2016; May & Winter, 2009). O que é preciso compreender melhor é em que medida os relacionamentos e o nível de interação com o beneficiário impactam nas estratégias de *coping* adotadas em diferentes circunstâncias de tensão e conflito. Assim, coloca-se a proposição II: a literatura sinaliza que, no Brasil, laços mais fortes podem fazer com que os BNRs adotem, com maior frequência, estratégia de *coping* de aproximação do público-alvo e narrativa agente-cidadão.

Além dos parâmetros relacionais, devem ser levados em consideração, nesta discussão, os fatores contextuais que impactam na implementação de políticas públicas (Ferreira & Medeiros, 2016). Em Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021) que examinaram as estratégias utilizadas por executores de políticas públicas para lidar com a violência em contextos de vulnerabilidade, no município de São Paulo, eles demonstraram que muitos trabalhadores públicos aceitam a tensão do ambiente de trabalho, se adaptam a ela e moldam a sua conduta, a partir das diversas situações de estresse como, por exemplo, o “transtorno por uso de drogas, violência contra mulheres e crianças, tráfico de drogas, agressões e outros tipos de violência” (Lotta, Lima-Silva & Favaretto, 2021, p.7).

Isso deixa evidente como as condições de trabalho e o contexto em que os BNRs estão expostos interferem no desenvolvimento e na execução de ações vinculadas às políticas públicas (Ferreira, Medeiros & Crumpton, 2020; Ferreira & Medeiros, 2016), fazendo com que os trabalhadores de linha de frente adotem estratégias pragmáticas de sobrevivência, no ambiente de trabalho, diante de pressões vindas da sociedade, dos usuários das políticas e da violência em áreas de vulnerabilidade.

Em Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021), verificou-se que os BNRs construíram diferentes respostas frente à tensão, ao estresse e ao conflito, adotando tanto o *coping* passivo, quanto o *coping* ativo, como exposto no Quadro 1.

Quadro 1

Estratégias de *Coping* (passivo e ativo) adotadas por burocratas de nível de rua, em contexto de violência

<i>Coping</i> passivo: sem intenção de alterar o contexto	<i>Coping</i> ativo: há a intenção de alterar o contexto
<ul style="list-style-type: none"> · Silenciamento e/ou negociação, resultando em movimento em direção ao beneficiário-cidadão · Desistência, demissão, resultando em afastamento do beneficiário-cidadão · Negação da política, resultando em afastamento ou movimento contra o beneficiário-cidadão · Interpretações das políticas e adaptações de procedimentos, trâmites burocráticos ou linguagem, resultando em movimento em direção ao beneficiário-cidadão, afastamento ou movimento contra o beneficiário-cidadão · Exclusão do beneficiário-cidadão, resultando em afastamento ou movimento contra o beneficiário-cidadão · Aceitação do fracasso/impossibilidade de gerar mudanças, resultando em movimento em direção ao beneficiário-cidadão. 	<ul style="list-style-type: none"> · Construção de diferentes iniciativas e ações voltadas ao combate à violência

Fonte: Adaptado de Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021)

O Quadro 1 sintetiza diferentes estratégias identificadas por Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021). No que se refere ao *coping* passivo, em que os burocratas de nível de rua não têm a intenção de mudar o contexto em que estão inseridos, os autores vão ao encontro de outros achados da literatura, conforme descrito a seguir:

a) silenciar-se diante da violência ou negociar com atores envolvidos em crimes ou situações extremas, para viabilizar a política. Nesses casos, os BNRs se aproximam dos cidadãos, estabelecendo uma relação de confiança com os beneficiários e abstraindo aquelas condições que fogem do seu controle ou do campo de atuação da política que implementam. Podem também dialogar com o crime organizado com o intuito de garantir que a política seja executada (Lotta, Lima-Silva & Favaretto, 2021).

b) desistem, se demitem e se afastam dos cidadãos, já que não têm controle, não conseguem ou sabem lidar com a situação (Lotta, Lima-Silva & Favaretto, 2021). Isso pode ser observado também em Santos & Schommer (2023) que analisaram a coprodução de serviços públicos em três municípios brasileiros. Os autores apontam que, além do adoecimento físico diante dos conflitos e tensões vividas, é possível observar desânimo e desistência. Com isso, adotam estratégia passiva de enfrentamento e o distanciamento do cidadão-beneficiário.

c) negam a capacidade das políticas públicas. Na política de educação, por exemplo, professores sinalizam que é impossível viabilizar a educação em determinadas regiões de violência extrema. Com isso, optam pelo movimento afastando-se dos usuários, ao construírem barreiras para diminuir as interações com o público-alvo (Lotta, Lima-Silva & Favaretto, 2021). Ao negar a capacidade da política, os BNRs podem tanto optar pelo distanciamento, quanto pelo movimento contra o público-alvo. Conforme apontado por Bronzo; Costa & Guimarães (2022, p.13), “se o técnico não “acredita” no conjunto de valores e intencionalidades anunciadas pela política, sua prática retrata essa descrença, o que acaba por gerar desmotivação e, em alguns casos, falta de interesse em realizar as ações prescritas”.

d) excluem casos difíceis, negando a prestação de serviços públicos para aqueles quadros específicos em que a violência se manifesta. Esse movimento contra os usuários aponta para o fato de que os contextos podem gerar exclusão de indivíduos das políticas públicas formuladas pelo Estado, já que o burocrata de nível de rua não tem condições de executar ações diante dessas

circunstâncias (Lotta, Lima-Silva & Favaretto, 2021; Lotta et al., 2022).

e) interpretações das políticas, improvisos e adaptações de procedimentos, trâmites burocráticos ou linguagem. Os burocratas de nível de rua se utilizam dessa estratégia, a fim de se enquadrarem às dinâmicas imprevisíveis da violência (Lotta, Lima-Silva & Favaretto, 2021). Similarmente, Bronzo; Costa & Guimarães (2022), ao analisarem a implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em Belo Horizonte, destacaram a relevância da percepção dos executores das ações públicas na assistência social, apontando para a influência da tradução das normativas em ações concretas. Acredita-se que as estratégias de *coping* dependerão, em grande medida, de como os burocratas de nível de rua interpretam as políticas públicas. Sua conduta pode ser moldada por uma narrativa agente-estatal ou agente-cidadão, mas os trabalhadores de linha de frente o fazem a partir daquilo que interpretam e julgam como adequado para a realidade onde estão inseridos. Nesse caso trazido por Bronzo; Costa & Guimarães (2022), são ressaltadas ainda as estratégias de aproximação dos beneficiários para viabilizar a prestação de serviços sociais, evidenciando, novamente, a influência do caráter relacional na implementação de políticas públicas e, nesse caso específico, na interpretação das políticas. No contexto internacional, esse mecanismo de enfrentamento também é observado com frequência e se exemplifica aqui com as obras clássicas de Lipsky (1980; 2010) e Hill & Hupe (2022).

f) os trabalhadores de linha de frente aceitam o fracasso e admitem a relevância do seu papel, mas cientes de que, dadas as situações adversas, não serão capazes de provocar mudanças. Então, se aproximam dos beneficiários e fazem tudo que está ao alcance, mas reconhecendo os limites de suas ações (Lotta, Lima-Silva & Favaretto, 2021). Isso vai ao encontro da Proposição I a qual sugere a forte influência dos aspectos relacionais nos comportamentos adotados, os quais definem a narrativa.

No segundo caso trazido por Lotta, Lima-Silva & Favaretto (2021), o *coping* ativo (Tabela 2), quando a conduta dos burocratas de nível de rua apresenta intencionalidade na promoção de mudanças, na resolução de problemas ou na redução de pressões, os autores observaram que trabalhadores de linha de frente utilizam situações de vulnerabilidade enfrentadas pelos cidadãos para construir diferentes iniciativas voltadas ao combate à violência. Nesse cenário, ainda que a política não tenha como foco o combate à violência, é possível perceber situações criadas por burocratas de nível de rua para “combater o inimigo”, sugerindo a reação proativa dos agentes públicos, os quais objetivam mudar o contexto em que estão inseridos, algo similar ao observado por Coslovsky (2011).

Acredita-se que é bem possível que o *coping* ativo possa ser associado também aos aspectos relacionais. Exemplo disso pode ser verificado em González, Lima-Silva & Pozzebon (2021) em que os autores apontam para a importância da proximidade e da discricionariedade na implementação de políticas públicas de habitação para famílias de baixa renda, no Brasil. Os resultados mostraram que o relacionamento entre burocratas de nível de rua e beneficiários, na entrega de habitação pública, influenciou positivamente na implementação de políticas habitacionais, destacando-se a relevância da participação de beneficiários e agentes locais no processo. O estudo utiliza como exemplo o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual é planejado em nível federal e executado em esfera local. Assim, a aproximação dos usuários tem auxiliado no atendimento às demandas locais e contribui para os ajustes na política. Na análise desse trabalho, não é possível inferir se foi utilizada a narrativa agente-estatal ou agente-cidadão, mas os resultados mostram que o movimento em direção ao cidadão, o *coping* ativo e a interpretação de normas foram estratégias utilizadas para mitigar ou contornar os obstáculos e para inovar em instrumentos políticos.

Somado aos aspectos relacionais, sinalizados na Proposição I, destacam-se os atributos dos beneficiários e aspectos contextuais como variáveis de influência direta em comportamentos de enfrentamento dos trabalhadores de linha de frente. No trabalho de Eiró & Lotta (2024), os autores chamam a atenção para como os BNRs de países em desenvolvimento lidam com tensões provocadas pelo elevado grau de desigualdades sociais e afirmam que, em contextos de alta desigualdade e

vulnerabilidade social, há uma tendência de os BNRs conviverem com conflitos e tensões provocados, por exemplo, pela incompatibilidade entre disponibilidade da política (ou volume de recursos destinados a ela) e a alta demanda por parte do público usuário.

Eiró & Lotta (2024) não direcionam a discussão para o como BNRs estão construindo estratégias de enfrentamento, diante das desigualdades sociais, mas colocaram essa variável como influenciadora do processo de implementação de políticas públicas. Eles também não desenvolveram tipificações para as estratégias de *coping*, contudo sinalizaram as tensões com as quais os executores de políticas precisam lidar, dado o contexto de desigualdades sociais em que vivem. Isso é relevante de ser ressaltado porque o Brasil apresenta nível elevado de desigualdade social o que, certamente, impacta em como uma política pública é implementada (Arretche, 2001).

Essa discussão inspirou a proposição de que em contextos de tensão provocada pela grande desigualdade social e excesso de demanda por parte dos beneficiários-cidadãos, como é o caso da realidade brasileira, o burocrata de nível de rua tende a formular estratégia de *coping* no movimento em direção aos usuários, com predominância da narrativa agente-cidadão (Proposição III). Isso porque, diante de alta demanda e pouca disponibilidade de recursos, os trabalhadores de linha de frente precisam priorizar o público-alvo a ser contemplado por uma política pública, havendo evidências de que BNRs se aproximam dos usuários para que seja possível fazer um julgamento de merecimento, do bom ou mau caráter, do adequado ou inadequado (Brodkin, 1997). Com isso, acredita-se que parâmetros normativos influenciam na construção de comportamentos de enfrentamento e estes definem qual narrativa será predominante na atuação dos burocratas de nível de rua brasileiros (Proposição IV).

Já se sabe que burocratas de nível de rua fazem julgamentos acerca do “merecimento” de um dado público-alvo (Brodkin, 1997), havendo situações em que o agente público implementador utiliza recursos próprios, adapta normas ou cria procedimentos não previstos nas diretrizes burocráticas formais, com o intuito de ajudar o cidadão. Assim, na perspectiva da narrativa agente-cidadão, os burocratas de nível de rua podem moldar o seu comportamento discricionário, a partir dos diferentes contextos e dos atributos dos beneficiários ou da maneira com que eles os enxergam, levando em consideração o caráter e a identidade do cidadão (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Argumenta-se, também, que pode haver conflitos de valores, sinalizando que as estratégias a serem desenvolvidas por BNRs apresentam complexidades que vão além daquilo previsto pelas estruturas burocráticas das organizações públicas. De maneira frequente, as políticas públicas e suas ações passam por julgamentos sobre o que é apropriado para contextos e realidades específicas (“casuísmos”), algo difícil de incorporar às estruturas instrumentalistas e racionalizadas (Thacher & Rein, 2004, p. 464).

Um aspecto importante a ser mencionado, e relacionado às Proposições III e IV, é que muito embora esteja presente no debate a intenção de apoio, ajuda ou assistência aos beneficiários por parte dos burocratas de nível de rua, a literatura sinaliza os riscos desse tipo de comportamento agente-cidadão. Para ilustrar, exemplifica-se com agentes policiais encarregados de fazer patrulha em determinados bairros, à noite. Ao se depararem com um grupo de jovens, os agentes que adotam uma postura baseada na narrativa agente-cidadão, a depender do bairro, podem apresentar comportamentos diferentes: apenas olhar os jovens; realizar uma verificação mais intensa; ou, por vezes, apresentar conduta agressiva e truculenta (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Em um estudo recente, realizado em São Paulo, verificou-se que burocratas de nível de rua categorizam beneficiários de políticas públicas, havendo influências de padrões morais, culturais e contextuais, na tomada de decisões de professores (Lotta & Kirschbaum, 2021). Inferiu-se por meio dos dados desse estudo que os trabalhadores de linha de frente adotaram comportamento de *coping* de afastamento do beneficiário, quando se depararam com situações muito adversas como, por exemplo, alunos de famílias desestruturadas ou casos relacionados ao uso de drogas. Ao fazê-lo, com um viés na narrativa agente-cidadão, realizaram julgamento acerca do merecimento do público-alvo

da política pública. Esses achados reforçam os argumentos em defesa da Proposição IV.

Sabendo que parâmetros normativos influenciam em como burocratas de nível de rua direcionam para categorização do beneficiário-cidadão, então, podem impactar também na interpretação da política pública e avaliar se ela é apropriada ou não para o contexto no qual estão inseridos; se acreditam ou não na capacidade da política de promover mudanças; e na sua própria condição, enquanto agente público, de adaptar as ações previstas na norma ou solucionar problemas, diante das adversidades.

No caso do MP estudado por Coslovsky (2011), os burocratas de nível de rua são sensíveis a causas sociais, às condições do público-alvo e interpretam as políticas públicas com as quais trabalham como sendo instrumentos capazes de costurar soluções para os problemas sociais ou criar meios de preveni-los. Então, julgaram pertinente adotar um mecanismo de *coping* de aproximação do público beneficiário, atuando ativamente no propósito de solucionar problemas.

Ocorre que as diferentes interpretações que os burocratas de nível de rua fazem acerca de uma mesma política podem provocar resultados distintos para os cidadãos, como já apontado. Mas é importante explicitar que a realidade, o cotidiano dos trabalhadores de linha frente, é mais complexa do que aquilo que está previsto pelas leis e regras. Isso faz com que eles desenvolvam práticas não estabelecidas no conjunto de normas formais elaboradas pelas organizações públicas. Os BNRs lidam com questões sociais que fogem do seu controle e responsabilidade (Hill & Hupe, 2022; May & Winter, 2009; Lipsky, 1980; 2010).

Embora a atuação dos burocratas de nível de rua seja orientada por um regramento, eles não se limitam a ele, dado o alto grau de discricionariedade com que operam (Lipsky, 2010) e podem, portanto, construir comportamentos de enfrentamento influenciados por todos esses aspectos destacados até aqui, já que os fatores observados no nível de rua se sobrepõem aos fatores políticos e gerenciais do desenho formal das ações de implementação dos burocratas de nível de rua (May & Winter, 2009).

Assim, os implementadores desenvolvem estratégias de enfrentamento, moldam ações e políticas dentro ou fora do espaço de discricionariedade, e isso pode tanto fazer com que as políticas possam ser mais bem adaptadas no nível local de implementação, como se distanciar daquilo que se pensou no momento de formulação, podendo haver prevalência de determinadas preferências dos implementadores (Lipsky, 1980; Tummers & Bekkers, 2014; Hupe & Hill, 2007; May & Winter, 2007).

Certamente, parâmetros institucionais, tais como *accountability*, leis/regras, modelos de gestão, a natureza das organizações (mais ou menos hierarquizada) e o nível de discricionariedade, influenciam nos comportamentos de enfrentamento e na implementação de políticas públicas (Ferreira & Medeiros, 2016).

O estudo de Coelho et al. (2023) mostrou que, em ambientes com altos níveis de controle e pouca discricionariedade e autonomia, os BNRs operaram com viés narrativa agente-estatal, implementando políticas públicas com forte apelo e preocupação com desempenho e mobilização de esforços para adotarem um modelo de gestão desenhado de cima para baixo. Nessa situação, os trabalhadores de linha de frente adotaram o *coping* passivo e moldaram seus comportamentos de enfrentamento com base, essencialmente, no conjunto de normas que regem as políticas públicas (narrativa agente-estatal).

Ao contrário, quando se observaram poucos instrumentos de controle, os BNRs usaram o que os autores chamaram de “discricionariedade negativa”, quando interpretaram e adaptaram normas. Negativa porque, nesse caso, o fizeram com o intuito de não adotarem determinados processos e rotinas por julgarem inadequados para o contexto no qual estavam inseridos. Com isso, adotaram o mecanismo de blindagem das práticas já institucionalizadas (Bakkeli, 2023) e inviabilizaram a implementação de novos procedimentos (Coelho et al., 2023).

Diante do exposto, é possível afirmar que os implementadores desenvolvem estratégias de enfrentamento, moldam ações e políticas dentro ou fora do espaço de discricionariedade e isso pode tanto fazer com que as políticas possam ser mais bem adaptadas ao nível local de implementação, como se distanciar daquilo que se pensou no momento de formulação, podendo haver prevalência de determinadas preferências dos implementadores (Lipsky, 1980; Tummers & Bekkers, 2014; May & Winter, 2009).

O que se procurou apresentar aqui é que existem variáveis que influenciam nos comportamentos de enfrentamento, construídos para lidar com as diferentes situações. Em grande medida, esses comportamentos definem qual a narrativa será adotada pelo trabalhador de linha de frente. Com base nessa afirmativa, foi possível traçar um esquema que busca sintetizar as proposições, os conceitos e construtos postos neste artigo. A estrutura analítica reportada na Figura 1 tem o intuito de responder às proposições sugeridas, buscando integrar as lentes analíticas “narrativas agente-estatal e agente cidadão” e “comportamentos de *coping*”, e precisa, ainda, ser testada empiricamente.

Figura 1

Modelo para análise dos comportamentos de *coping* dos burocratas de nível de rua e narrativas



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

Considerações Finais

A pesquisa bibliográfica realizada permitiu organizar o debate em torno dos mecanismos de *coping* desenvolvidos pelos burocratas de nível de rua, na prestação do serviço público, no contexto brasileiro. Além disso, foi proposto um diálogo entre *coping* e narrativas agente-cidadão/agente-estatal, perspectivas que podem ser complementares.

A discussão feita, entre os achados empíricos de estudos realizados no Brasil e a literatura internacional, permitiu inovações tanto do ponto de vista teórico-metodológico quanto empírico. No plano teórico, pressupõe-se que a primeira e principal contribuição deste artigo consiste em ter proposto uma interlocução entre os construtos “*coping*” e “narrativas agente-cidadão/agente-estatal”, integrando-os em um arcabouço teórico único da Teoria da Burocracia de Nível de Rua.

A segunda contribuição teórica está na ênfase dada ao envolvimento dos burocratas de nível de rua com os beneficiários e os aspectos morais e culturais que podem permear a tomada de decisão, no âmbito da construção de mecanismos de enfrentamento na implementação de políticas públicas,

uma vez que, de maneira geral, os estudos que utilizam a Teoria da Burocracia de Nível de Rua em estudos nacionais têm dado pouca atenção a esses aspectos.

A terceira contribuição está em evidenciar que, no Brasil, implementadores de política pública são influenciados por aspectos relacionais, contextuais e parâmetros normativos e institucionais que impactam diretamente nas estratégias de *coping*. Além disso, tudo indica que, de maneira frequente, os trabalhadores de linha de frente direcionam esses comportamentos de enfrentamento para uma perspectiva agente-cidadão. Esse achado já foi observado por Maynard-Moody & Musheno (2003) que evidenciaram que os burocratas de nível de rua tendem a planejar e executar ações, a partir de uma narrativa agente-cidadão em vez da narrativa agente-estatal. Restava saber se esse resultado se confirmaria nas pesquisas desenvolvidas no contexto brasileiro, o que ficou demonstrado nas análises dos estudos empíricos.

O fato de existir a narrativa agente-cidadão impacta diretamente na narrativa predominante agente-estatal, uma vez que esta é orientada pelo princípio da impessoalidade e está fundamentada pelas leis, normas e procedimentos. Ocorre que, no Brasil, observaram-se aspectos morais e culturais dos burocratas de nível de rua presentes na gestão das estruturas de Estado e na implementação de políticas públicas. O desafio deste estudo foi trazer evidências quanto aos padrões na construção das estratégias de *coping* que emergem em um ambiente em que tanto o arcabouço legal quanto sistemas de crenças são relevantes e interferem no cotidiano dos executores das políticas.

A quarta contribuição teórica está em trazer, para o campo da administração pública, um olhar mais minucioso e cuidadoso em torno dos mecanismos de *coping*, sinalizando tipologias que podem ser úteis em estudos futuros. Preocupou-se em responder às lacunas do campo de políticas públicas, onde há interesses nos porquês relacionados à implementação de políticas e nas relações entre cidadãos e implementadores.

Por último, foi proposta uma estrutura analítica que, embora precise ser ainda testada empiricamente, por meio dela, buscou-se organizar as proposições sugeridas neste artigo, as tipologias de *coping* identificadas na literatura, as variáveis que influenciam nos mecanismos de enfrentamento e a narrativa adotada pelo BNR, no momento da execução das ações.

Acredita-se que essa estrutura possa ser útil em estudos empíricos futuros, já que pode ser utilizada para análises comparativas entre diferentes realidades, políticas públicas e perfis dos trabalhadores de linha de frente quanto às suas características pessoais, nível de envolvimento com a temática da política pública e com os beneficiários (intensidade dos relacionamentos com os cidadão), bem como rotinas de trabalho, tipos de tensão vivida, tipo de formação do agente, ideologia, a natureza do trabalho (assistência social, educação, segurança pública, meio ambiente etc.), dentre outras.

Do ponto de vista da contribuição empírica, buscou-se enfatizar contextos de implementação no Brasil que podem gerar tensões e estresse aos executores de políticas, e que influenciam, certamente, nos comportamentos de enfrentamento. Com isso, abordaram-se aspectos como desigualdades sociais, violência e vulnerabilidade social que permeiam as realidades de países em desenvolvimento como é o caso do Brasil e que estão presentes nas pesquisas realizadas no contexto nacional.

Vale destacar que este estudo constatou avanços nas pesquisas sobre o *coping* na realidade brasileira. Contudo, além de não terem sido identificados, no levantamento bibliográfico realizado para este trabalho, estudos nacionais que priorizaram as investigações sobre os comportamentos de *coping*, os avanços ainda são tímidos e recentes, em sua maioria, com publicações feitas após pandemia da Covid-19, evento que ressaltou a relevância dos profissionais de linha de frente. Dessa forma, julga-se haver grande espaço para aprofundamentos no que se refere aos comportamentos de enfrentamento.

Além disso, importante mencionar, que este artigo apresenta algumas limitações que podem ser

inspiração para pesquisas futuras:

- O recorte foi feito nas estratégias de *coping*, durante a prestação do serviço público, uma vez que era de interesse investigar como o construto tem sido pesquisado, especificamente, no campo da administração pública e políticas públicas, especialmente, nas discussões em torno da implementação de políticas e da atuação dos burocratas de nível de rua. Porém, ao fazê-lo, os estudos de outras áreas, como da psicologia e da sociologia, não foram explorados em profundidade. Por esse motivo, possivelmente, deixou-se de examinar outras visões acerca do mesmo fenômeno.

- É possível que existam outras tipologias ou classificações para o *coping* e que o levantamento feito para este artigo não conseguiu capturar.

- Não foi exequível realizar um levantamento bibliográfico de estudos empíricos acerca das narrativas agente-cidadão/agente-estatal em pesquisas realizadas no contexto brasileiro, a fim de se verificar como esse tema vem sendo pesquisado e observado no Brasil. No entanto, é possível que não existam ainda estudos relevantes nesse tema.

Sinalizam-se, também, algumas perguntas que podem compor uma agenda de estudos futuros e ser utilizadas como sugestões para realização de novas pesquisas: quais os mecanismos de *coping* adotados na seleção dos beneficiários de políticas públicas? Nesse processo, o que leva o implementador a adotar uma ou outra narrativa? De que maneira o público-alvo da política influencia na seleção (atributos do cidadão, aproximação com o implementador, motivação do cidadão com os objetivos e critério das políticas)? Como (e se) antecedentes pessoais dos implementadores (personalidade, autoeficiência, obediência às regras, características individuais de idade, gênero ou posicionamento político-ideológico) influenciam nos comportamentos de *coping* e definem a narrativa adotada?

Por fim, este trabalho sugere que a implementação de políticas públicas na realidade brasileira carece de mais estudos por meio de pesquisas empíricas que se aprofundem no papel do trabalhador de linha de frente, sinalizando ou mapeando as diferentes situações de tensões no nível local de implementação, as estratégias de enfrentamento utilizadas por esses profissionais de linha de frente e o comportamento que define se o agente público será moldado por uma ou outra narrativa: agente-estatal e agente-cidadão. Isso porque as estruturas, os níveis de autonomia, a discricionariedade e os contextos influenciam na tomada de decisão dos executores das políticas, no que diz respeito ao cumprimento de regras. Foi possível observar também que existem diferentes condutas dos BNRs, tanto em perspectiva agente-cidadão, quanto agente-estatal, sugerindo a necessidade de investigação das diferentes realidades, no contexto brasileiro. Acredita-se que pesquisas sobre essas temáticas e realizadas com executores de políticas podem não só colaborar para avanços teóricos, a serem alcançados por meio de estudos nacionais e pelo campo de políticas públicas, como também contribuir para o levantamento de possíveis soluções para os problemas vividos por burocratas de nível de rua. As discussões empreendidas poderão ser úteis no debate sobre a relevância desses agentes na implementação e capacidade deles para executar ações e alcançar objetivos, mesmo diante de tensões.

Referências

Alcadipani, R., Cabral, S., Fernandes, A., & Lotta, G. (2020). Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers' responses in constrained settings. *Administrative Theory & Praxis*, 42(3), 394–403. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00568-8>

Arretche, M. T. S. (2001). Uma contribuição para avaliações menos ingênuas. In M. C. R. N. Barreira & M. do C. B. Carvalho (Eds.), *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (1st ed., pp. 43–56). IEE/PUC-SP. DOI: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1898>

Bakkeli, V. (2023). Handling Tensions in Frontline Policy Implementation: Legitimizing, Interpreting, and Shielding a Disruptive Intervention. *International Journal of Public Administration*, 46(9), 625-635. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2009856>

Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. MIT Press.

Barret, S. M. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections On 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>

Bekkers, V., Moody, R., & Edwards, A. (2011). Micro-Mobilization, social media and coping strategies: Some Dutch experiences. *Policy & Internet*, 3(4), 1-29. DOI: <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1061>

Brodkin, E. Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71(1), 1-33. DOI: <https://www.jstor.org/stable/30012604>

Bronzo, C.; Costa, E. C. R.; Guimaraes, F. (2022). A Burocracia de Nível de Rua na Implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): Percepções e Traduções de Normativas nas Políticas Públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(2), 1-16. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i2.12434>

Cavalcante, P. L. C. & Lotta, G. S. (2015). Introdução. In: Cavalcante, P. L. C. & Lotta, G. S.(Orgs). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 13-51.

Coelho, G. A., Saddi, F. D. C., Peckham, S., Silva, M. D. A. D., Silva, J. D., Barretos, M. L. P., ... & Cohn, A. (2023). Policy mechanisms and types of participation in the implementation of the Brazilian pay-for-performance programme PMAQ. *International Journal of Public Sector Management*, 36(6/7), 563-577. DOI: <https://www.emerald.com/insight/0951-3558.htm>

Coslovsky, S. V. (2011). Relational regulation in the Brazilian Ministerio Publico: The organizational basis of regulatory responsiveness. *Regulation & Governance*, 5, 70–89. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01099.x>

Dias, J. J. & Maynard-Moody, S. (2007). For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17(2), 189-211. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mul002>

Dubois, V. (2010). *The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices*. (27-53). P. Surrey, UK: Ashgate Publishing.

Eiró, F. & Lotta, G. (2024). On the Frontline of Global Inequalities: A Decolonial Approach to the Study of Street-Level Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2024, 34, 67–79. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muad019>

Evans, T. (2013). Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work. *The British Journal of Social Work*, 43(4), 739-758. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs008>

Fernandez, M.; et al. (2021). Condições de trabalho e percepções de profissionais de enfermagem que atuam no enfrentamento à covid-19 no Brasil. *Saúde e Sociedade*, 30(4), 1-13. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902021201011>

Ferreira, V. da R. S., & Medeiros, J. J. (2016). Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 776–793. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395129522>

- Ferreira, V. R. S., Medeiros, J. J., & Crumpton, C. D. (2020). Implementing social policy in Brazil: an inter-contextual exploration of the exercise of discretion by street-level bureaucrats. *Public Management Journal*, 1023–1041. DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1711474>
- Folkman, S. & Lazarus, R. S. (1980). An analysis of coping in a middle-aged community sample. *Journal of Health and Social Behavior*, 21, 219-39. DOI: <https://doi.org/10.2307/2136617>
- Gofen, A. & Lotta, G. (2021). Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 3-15. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1861421>
- Goggin, M. L. (1990). Studying the dynamics of public policy implementation: a third generation approach. In D. J. Palumbo & D. Calista (Eds.), *Implementation and the policy process: opening up the black box* (19-38). Greenwood Press.
- Gonzalez, L., Lima-Silva, F., & Pozzebon, M. (2021). Improving public housing policies that target low-income households: The value of adding proximity to discretion. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(7), 1567-1585. DOI: <https://doi.org/10.1177/23996544211041119>
- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing public policy* (4th ed.). Sage Publications.
- Hjern, B. (1982). Implementation research-the link gone missing. *Journal of Public Policy*, 2(3), 301-308. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3998186>
- Horta, R. L., et al. (2021). O estresse e a saúde mental de profissionais da linha de frente da COVID-19 em hospital geral. *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*, 70, 30-38. DOI: <https://doi.org/10.1590/0047-2085000000316>
- Hupe, P. & van der Krogt, T. (2013). Professionals dealing with pressures. In: Noordegraaf, M. & Steijn, B. (Eds). *Professionals under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*. (55-72). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Keulemans, S., & Van de Walle, S. (2020). Understanding street-level bureaucrats' attitude towards clients: Towards a measurement instrument. *Public Policy and Administration*, 35(1), 84-113. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395129522>
- Lima-Silva, F.; et al. (2020). O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1458-1471. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200529>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services* (1st ed.). Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services* (30th ed.). Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. S. (2014). Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(65), 188–208. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n65.10870>
- Lotta, G. S., Nunes, A. C., Cavalcanti, S., Ferreira, D. D., & Bonat, J (2018). Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 69(4), 779–810. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i4.2917>
- Lotta, G. S., & Marques, E. C. (2019). How social networks affect policy implementation: An analysis of

street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy & Administration*, 54(3), 345-360. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12550>

Lotta, G., & Kirschbaum, C. (2021). How street-level bureaucrats use conceptual systems to categorise clients. *Policy & Politics*, 49(4), 531-551. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557321X16292224578150>

Lotta, G., Lima-Silva, F., & Favareto, A. (2021). Dealing with violence: Varied reactions from frontline workers acting in highly vulnerable territories. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(2), 502-519. DOI: <https://doi.org/10.1177/23996544211031560>

Lotta, G., Pires, R., Hill, M., & Møller, M. O. (2022). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, 42(1), 3-10. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1968>

Loyens, K., & Maesschalck, J. (2010). Toward a Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy: Existing Models Reconsidered. *Administration & Society*, 42(1), 66-100. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399710362524>

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>

May, P. J. & Winter, S. C. (2009). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272>

Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. (3-92). University of Michigan Press.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

Santos, G. F. Z., & Schommer, P. C. (2023). Relationships between Levels of Bureaucracy and their Effects on the Co-production of Public Health Services. *Administração Pública e Gestão Social*, 15(2), 1-18. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v15i3.14440>

Schwarzer, R., & Taubert, S. (2002). Tenacious goal pursuits and striving toward personal growth: Proactive coping. In: Frydenberg, E. (Ed.), *Beyond coping: Meeting goals, visions and challenges* (19-35). London: Oxford University Press.

Steenhuisen, B., & van Eeten, M. (2013). Patterns of Coping With Inconsistent Demands in Public Service Delivery. *Administration & Society*, 45(9), 1130-1157. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399712445873>

Tetlock, P. E., Lupia, A., McCubbins, M. D., & Popkin, S. L. (2000). Coping with trade-offs: Psychological constraints and political implications. *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality*, (261), 239-263. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805813.011>

Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17(4), 457-486. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00254.x>

Tummers, L. (2017). The Relationship Between Coping and Job Performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 150-162. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muw058>

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>

Tummers, L., & Rocco, P. (2015). Serving clients when the server crashes: how frontline workers cope with E-government challenges. *Public Administration Review*, 75(6), 817-827. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24757357>

Tummers, L.; Bekkers, V.; Vink, E.; Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>

van Loon, L. M. & Jakobsen, M. L. (2017). Connecting governance and the front lines: How work pressure and autonomy matter for coping in different performance regimes. *Public Administration*, 96, 435-451. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12357>

van Loon, N. M. et al. (2018). Speaking Up and Activism Among Frontline Employees: How Professional Coping Influences Work Engagement and Intent to Leave Among Teachers. *The American Review of Public Administration*, 48(4), 318-328. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074016682313>

Weber, M. (1968). *Economy and Society*. Roth, G. & Wittich, C. (Eds). Berkeley - Los Angeles -London: University of California Press.