

A presença ausente do Estado: a vulnerabilidade institucional e a reprodução das desigualdades na implementação de políticas públicas

The absent presence of the State: institutional vulnerability and reproduction of inequalities in policy implementation

Renata dos Santos¹   

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF, Brasil;
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULisboa), Lisboa, Portugal

RESUMO

Este artigo propõe uma reflexão teórico-analítica sobre a relação entre vulnerabilidade institucional e reprodução das desigualdades na implementação de políticas públicas, com foco na percepção subjetiva dos indivíduos sobre a presença estatal. Parte-se do argumento de que a desigualdade não se manifesta apenas como condição socioeconômica, mas também no modo como o Estado organiza sua presença e como essa presença é percebida e interpretada por aqueles que interagem cotidianamente com suas instituições. Sustenta-se que, em contextos de privações múltiplas, a fragilidade do Estado em sustentar sua função protetiva de forma contínua e equitativa, aqui denominada vulnerabilidade institucional, atua como mecanismo analítico que conecta desigualdades estruturais a padrões recorrentes de desigualdade institucional. Como efeito dessa dinâmica, emerge o fenômeno da “presença ausente do Estado”: uma configuração em que políticas formalmente universais se materializam de maneira instável, seletiva e onerosa, moldando percepções de desproteção, incerteza e reconhecimento precário, frequentemente associadas à coexistência entre insuficiência protetiva em determinados domínios e intensidade seletiva em outros. Com base em revisão crítica e integração da literatura sobre implementação, burocracia de nível de rua e fardos administrativos, o artigo propõe um modelo analítico que articula estrutura social, práticas institucionais e formação da percepção subjetiva da autoridade pública. Ao deslocar o foco da análise da performance organizacional para os efeitos institucionais e simbólicos da implementação, o trabalho amplia o debate sobre desigualdade e políticas públicas, evidenciando como a ação estatal pode simultaneamente prometer universalidade e produzir vínculos frágeis entre indivíduos e Estado.

Recebido em: 28/02/2026

Aceito em: 22/04/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20833780](https://doi.org/10.5281/zenodo.20833780)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declaram inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Foi utilizado Chatgpt e Gemini para fazer a revisão final dos artigos buscando trechos de incoerências e erros de português.

¹ Doutoranda em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) com dupla titulação do mestrado em Gestão e Políticas Públicas pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULisboa).

Palavras-chave: Vulnerabilidade institucional. Desigualdade institucional. Implementação de políticas públicas. Burocracia de nível de rua. Presença ausente do Estado.

ABSTRACT

This article proposes a theoretical-analytical reflection on the relationship between institutional vulnerability and the reproduction of inequalities in public policy implementation, with a focus on individuals' subjective perceptions of state presence. It argues that inequality manifests not only as a socioeconomic condition, but also in the way the State organizes its presence and how this presence is perceived and interpreted by those who interact daily with its institutions. It contends that, in contexts of multiple deprivations, the State's fragility in sustaining its protective function in a continuous and equitable manner, here termed institutional vulnerability, acts as an analytical mechanism that connects structural inequalities to recurring patterns of institutional inequality. As an outcome of this dynamic, the phenomenon of the "absent presence of the State" emerges: a configuration in which formally universal policies materialize in unstable, selective, and burdensome ways, shaping perceptions of unprotection, uncertainty, and precarious recognition, often associated with the coexistence of insufficient protection in some domains and selective intensity in others. Based on a critical review and integration of the literature on policy implementation, street-level bureaucracy, and administrative burdens, the article proposes an analytical model that articulates social structure, institutional practices, and the formation of subjective perceptions of public authority. By shifting the focus of analysis from organizational performance to the institutional and symbolic effects of implementation, the study expands the debate on inequality and public policy, demonstrating how state action may simultaneously promise universality while producing fragile bonds between individuals and the State.

Keywords: Institutional vulnerability. Institutional inequality. Public policy implementation. Street-level bureaucracy. Absent presence of the State.

1 Introdução

A literatura sobre implementação de políticas públicas tem demonstrado, de forma consistente, que a execução das políticas não constitui um momento neutro de aplicação de normas, mas, sim, um espaço no qual decisões organizacionais, interpretações situadas e constrangimentos institucionais produzem efeitos distributivos diferenciados (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019; Lotta, 2019). Estudos sobre burocracia de nível de rua evidenciam que, sob condições de escassez de recursos e ambiguidade normativa, práticas administrativas podem converter a promessa de universalidade em acesso seletivo a direitos (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2011; Maynard-Moody; Musheno, 2003). De modo convergente, análises recentes têm destacado como instrumentos e exigências administrativas impõem custos desproporcionais aos grupos mais vulneráveis, reforçando desigualdades no acesso a políticas públicas (Herd; Moynihan, 2018; Martin; Delaney; Doyle, 2023; Acciai; Capano, 2023). Esse acúmulo já consolidou o entendimento de que a desigualdade não apenas antecede a política pública, mas

também pode ser produzida, reorganizada e aprofundada no próprio processo de implementação.

Entretanto, embora o campo tenha avançado na identificação de mecanismos organizacionais e interacionais que produzem seletividade, permanece relativamente pouco explorada a articulação entre desigualdade estrutural e fragilidades institucionais persistentes. Em outras palavras, ainda carecemos de um enquadramento analítico capaz de explicitar, de forma sistemática, como desigualdades historicamente constituídas se convertem, no interior do Estado, em padrões recorrentes de desigualdade institucional. Essa lacuna é especialmente relevante quando se observam contextos marcados por privações múltiplas, nos quais a atuação estatal não é inexistente, mas se organiza de forma descontínua, fragmentada e assimétrica. Nesses casos, o problema não reside apenas em déficits de cobertura ou desempenho, mas também na forma pela qual a presença estatal se distribui e se estabiliza (ou falha em se estabilizar) no tempo, no território e nas interações cotidianas com os indivíduos.

A literatura mobilizada neste artigo permite compreender que a desigualdade não se limita à distribuição de recursos, porém envolve formas duradouras de organização social que estruturam reconhecimento, pertencimento e acesso a direitos (Therborn, 2010). No contexto brasileiro, essas desigualdades assumem caráter multidimensional e se expressam em diferentes combinações de classe, território e outras clivagens sociais, afetando, de modo desigual, a capacidade dos grupos de acessar, acionar e sustentar sua relação com as instituições públicas. Além disso, tais desigualdades não operam apenas como contexto externo à ação estatal; elas atravessam o próprio funcionamento das instituições, influenciando a forma como políticas são implementadas, como serviços são organizados e como usuários são percebidos e tratados no cotidiano burocrático (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019). Assim, a desigualdade estrutural não é apenas objeto das políticas públicas; ela condiciona concretamente as formas de sua execução.

Ao mesmo tempo, estudos sobre interação entre cidadãos e instituições públicas têm demonstrado que a implementação produz não apenas efeitos distributivos, mas também efeitos simbólicos e relacionais duradouros. O modo como o Estado se apresenta no atendimento, nas exigências administrativas, no tempo de espera, na previsibilidade das respostas e na consistência de sua atuação contribui para moldar percepções sobre legitimidade, confiabilidade e reconhecimento (Dubois, 2019; Auyero, 2011; Pires, 2020). Isso significa que a ação estatal não apenas deve ser compreendida a partir daquilo que entrega formalmente, mas também a partir da forma como comparece na experiência cotidiana dos indivíduos. A implementação, nesse sentido, não apenas distribui recursos ou impõe exigências; ela produz ainda sentidos sobre o Estado, sobre a sua confiabilidade e sobre o lugar que os sujeitos ocupam na ordem institucional.

É nesse ponto que se insere a noção de vulnerabilidade institucional. Nesse artigo, ela é compreendida como a fragilidade do Estado em sustentar sua função protetiva de maneira contínua, coordenada e equitativa (Spink; Lotta; Burgos, 2021; Lotta; Nieto-Morales; Peeters, 2023). Mais do que remeter a falhas episódicas, disfunções administrativas pontuais ou mera escassez de recursos, a noção procura capturar uma condição de instabilidade institucional que compromete a previsibilidade da ação pública e amplia a probabilidade de respostas fragmentadas, seletivas e contingentes. Em contextos assim, desigualdades estruturais tendem a ser convertidas em desigualdades institucionais, isto é, em padrões recorrentes de provisão desigual, tratamento assimétrico e trajetórias descontínuas de acesso a direitos. A vulnerabilidade institucional é, portanto, mobilizada aqui como mecanismo analítico que permite compreender como condições sociais desiguais se traduzem em modos desiguais de operação do Estado.

A partir dessa formulação, o artigo propõe o conceito de “presença ausente do Estado” para designar uma configuração específica da atuação estatal, na qual políticas formalmente universais não se consolidam como expectativa estável de proteção. O conceito não se reduz à ausência do Estado nem se confunde com noções mais gerais de incapacidade estatal, falha de implementação ou fraqueza institucional. Seu ganho analítico reside em captar uma modalidade de presença marcada por instabilidade, assimetria e fragilidade relacional: o ente estatal está formalmente presente e comparece por meio de políticas, serviços, exigências, controles e burocracias, contudo sua atuação não se estabiliza como experiência confiável, contínua e equitativa para aqueles que dela dependem.

Importa destacar que essa configuração não se explica apenas por lacunas ou insuficiências na provisão estatal. Em determinados contextos e domínios de atuação, a presença do Estado pode ainda se manifestar de forma intensa e, por vezes, desproporcional, sobretudo por meio de intervenções de caráter coercitivo, como nas políticas de segurança pública. Nesses casos, a assimetria não se expressa pela ausência, mas, sim, pela desproporção entre diferentes formas de presença: enquanto a dimensão protetiva se apresenta de maneira instável, fragmentada ou onerosa, a dimensão punitiva pode operar de forma contínua, visível e concentrada sobre determinados grupos e territórios, contribuindo também para a reprodução de desigualdades na relação entre Estado e sociedade.

A presença ausente permite, assim, apreender uma situação na qual a universalidade formal convive com vínculos institucionais frágeis, respostas incertas e percepções persistentes de desproteção, mesmo quando o poder público se faz intensamente presente em outras dimensões de sua atuação. Trata-se, portanto, de uma categoria que não descreve a ausência do Estado, mas, sim, a organização desigual e instável de sua

presença, marcada por simultâneas dinâmicas de insuficiência protetiva e intensidade seletiva.

Esse artigo parte dessa lacuna para propor um modelo analítico que articula quatro níveis interdependentes: desigualdade estrutural, vulnerabilidade institucional, desigualdade institucional e percepção subjetiva da presença estatal. Diferentemente de abordagens que tratam esses elementos de forma isolada, o argumento desenvolvido busca evidenciar as mediações que conectam estrutura social, organização institucional e experiência cotidiana dos indivíduos em sua interação com o Estado. Trata-se, portanto, de um ensaio teórico de caráter teórico-analítico. Seu objetivo não é oferecer uma explicação empírica de casos específicos, mas, sim, construir um enquadramento conceitual capaz de orientar investigações futuras sobre a relação entre desigualdade e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, o texto se desenvolve a partir da reconstrução crítica e da articulação de vertentes consolidadas da literatura, mobilizando, de forma integrada, contribuições de estudos sobre implementação, burocracia de nível de rua, instituições frágeis e fardos administrativos.

A contribuição do artigo para o campo de públicas pode ser sintetizada em três movimentos: primeiro, ao explicitar o papel das fragilidades institucionais como mediações centrais na conversão de desigualdades estruturais em desigualdades institucionais; segundo, ao incorporar, de forma sistemática, a dimensão subjetiva da presença estatal à análise da sua implementação, mostrando que a forma como o poder público comparece influencia não apenas o acesso a direitos, mas também a formação de expectativas, avaliações e vínculos com as instituições públicas; terceiro, ao propor a categoria de presença ausente do Estado como ferramenta analítica para examinar, em pesquisas futuras, a estabilidade relacional da ação pública em contextos de desigualdade persistente. Com isso, o artigo busca contribuir para deslocar o debate da performance organizacional isolada para a análise da forma como a presença estatal é organizada, distribuída e percebida.

Além desta introdução, o texto está organizado em quatro seções. A primeira desenvolve o referencial teórico que sustenta o modelo analítico proposto, articulando desigualdade estrutural, vulnerabilidade institucional, práticas burocráticas e dimensão instrumental da ação estatal. A segunda apresenta o percurso teórico-analítico de construção do argumento. A terceira explicita o modelo analítico e discute as suas implicações para a compreensão da relação entre desigualdade e implementação. Por fim, as considerações finais sintetizam as contribuições do ensaio, discutem os seus limites e indicam possibilidades para agendas futuras de investigação.

2 Fundamentação teórica

A argumentação desenvolvida nesse artigo parte da premissa de que a vulnerabilidade institucional não pode ser compreendida isoladamente, mas apenas em articulação com três dimensões analíticas: a desigualdade estrutural que antecede a ação estatal, as fragilidades institucionais que condicionam a sua implementação e os efeitos organizacionais e simbólicos que emergem da interação cotidiana entre indivíduos e instituições públicas. Esta seção desenvolve essas dimensões de forma progressiva, com o objetivo de explicitar o mecanismo por meio do qual desigualdades sociais são convertidas em desigualdades institucionais.

Inicialmente, examina-se a desigualdade estrutural como condição que molda e limita a ação pública. Em seguida, apresenta-se a noção de vulnerabilidade institucional como elo explicativo que conecta estrutura social e funcionamento estatal. Na sequência, discutem-se as práticas burocráticas que materializam essa vulnerabilidade no nível da implementação. Por fim, analisa-se a dimensão instrumental e a sua relação com a formação da percepção subjetiva da presença estatal. Essa progressão fundamenta a proposição do modelo analítico desenvolvido adiante no artigo.

2.1 Desigualdade estrutural e ação pública

A desigualdade estrutural constitui o contexto histórico e institucional no qual a ação pública se insere e a partir do qual ela adquire sentido. Como argumenta Therborn (2010), a desigualdade opera não apenas na distribuição de recursos, mas também na organização da sobrevivência, do reconhecimento e das oportunidades, definindo posições sociais diferenciadas e estruturando hierarquias persistentes. Essa configuração não se limita ao plano socioeconômico; ela molda expectativas, capacidades de mobilização e formas de relação com instituições públicas. Nesse sentido, a desigualdade estrutural antecede a ação estatal e a atravessa, influenciando a forma como políticas são formuladas, implementadas e experimentadas. No contexto brasileiro, essas desigualdades assumem caráter multidimensional, envolvendo não apenas a distribuição de renda, mas também clivagens territoriais, raciais e sociais, que influenciam, de maneira diferenciada, as formas de interação com o Estado.

No campo das políticas públicas, a universalidade normativa constitui um princípio organizador central. Políticas sociais, educacionais e de saúde são formalmente desenhadas sob o pressuposto de igualdade de acesso e tratamento. Contudo, como demonstram Pires (2019) e Pires e Lotta (2019), a implementação dessas políticas ocorre em contextos marcados por profundas assimetrias sociais e territoriais. A promessa de universalidade confronta-se com realidades locais heterogêneas, caracterizadas por diferentes capacidades institucionais, densidades organizacionais e níveis de

vulnerabilidade social. A desigualdade estrutural, portanto, não é apenas objeto da política pública; ela condiciona as possibilidades concretas de sua execução.

A literatura sobre implementação no Brasil tem enfatizado que desigualdades podem ser reproduzidas no interior do próprio processo de execução (Pires, 2019; Isunza-Vera, 2019). Ao analisar como regras são reinterpretadas e recursos distribuídos, esses estudos mostram que a implementação não neutraliza desigualdades preexistentes; em muitos casos, as reorganizam sob novas formas institucionais. A desigualdade estrutural interage com arranjos organizacionais e práticas administrativas, produzindo efeitos diferenciados de acesso, continuidade e qualidade da provisão pública.

Essa interação torna-se ainda mais evidente quando observada à luz da burocracia de nível de rua. Lipsky (2010) demonstrou que, diante de demandas excessivas e recursos limitados, burocratas desenvolvem estratégias de *coping* que simplificam decisões e priorizam determinados públicos. Embora tais estratégias sejam frequentemente compreendidas como respostas pragmáticas à escassez, elas operam em contextos nos quais desigualdades sociais já estruturam as posições relativas dos indivíduos. Brodtkin (2011) e Maynard-Moody e Musheno (2003) aprofundam esse argumento ao mostrar que julgamentos morais e classificações implícitas atravessam a aplicação das normas, influenciando quem é reconhecido como destinatário legítimo da política.

No entanto, a maior parte dessas análises concentra-se na dimensão interacional ou organizacional da implementação. Menos atenção é dedicada à forma como desigualdades estruturais condicionam a própria estabilidade da presença estatal em determinados territórios e grupos sociais. Em contextos de privações múltiplas, a ação pública não apenas opera sob escassez; ela se desenvolve sob condições institucionais marcadas por fragmentação, baixa coordenação e instabilidade administrativa (Spink, 2017; Spink; Lotta; Burgos, 2021). Nessas circunstâncias, a desigualdade estrutural não somente antecede a implementação, mas também interage com fragilidades institucionais persistentes, criando padrões recorrentes de provisão desigual.

Dessa forma, compreender a relação entre desigualdade estrutural e ação pública exige deslocar a análise do plano exclusivamente distributivo para o plano institucional. A desigualdade estrutural não apenas limita a capacidade dos indivíduos de acessar políticas públicas; ela condiciona as formas pelas quais o Estado organiza sua presença e distribui sua proteção. Ao interagir com arranjos institucionais frágeis, essa condição estrutural cria o terreno no qual desigualdades sociais podem ser convertidas em desigualdades institucionais. É precisamente nesse ponto que a noção de vulnerabilidade institucional adquire centralidade analítica ao permitir explicitar o mecanismo que conecta estrutura social e funcionamento estatal.

2.2 Vulnerabilidade institucional como mecanismo

Se a desigualdade estrutural constitui o contexto no qual a ação pública se desenvolve, a vulnerabilidade institucional representa o mecanismo por meio do qual essa condição se traduz em padrões recorrentes de instabilidade e seletividade no interior do Estado. Diferentemente de noções mais amplas de incapacidade estatal, que remetem à ausência de recursos ou competências, a vulnerabilidade institucional diz respeito à fragilidade do Estado em sustentar sua função protetiva de forma contínua, coordenada e equitativa (Spink; Lotta; Burgos, 2021). Trata-se de uma condição que afeta a estabilidade da presença estatal, comprometendo sua previsibilidade e sua capacidade de organizar respostas consistentes às demandas sociais.

Spink, Lotta e Burgos (2021) caracterizam a vulnerabilidade institucional como expressão de baixa conectividade entre órgãos, instabilidade administrativa e erosão de rotinas organizacionais capazes de garantir continuidade na provisão de políticas. Nesses contextos, a ação pública não desaparece, mas passa a operar de maneira fragmentada, intermitente e dependente de arranjos circunstanciais. Lotta, Nieto-Morales e Peeters (2023), ao discutirem a atuação de burocracias em instituições frágeis, mostram que normas podem coexistir com diretrizes contraditórias, recursos instáveis e margens ampliadas de improvisação. A política mantém sua existência formal, porém sua execução torna-se contingente.

Essa fragilidade possui implicações distributivas. Quando a coordenação institucional é precária e a provisão estatal não se estabiliza como expectativa confiável, grupos sociais com menor capacidade de mobilização institucional tendem a experimentar trajetórias mais instáveis de acesso a direitos (Pires *et al.*, 2023). A vulnerabilidade institucional, assim, não constitui apenas um problema administrativo; ela opera como mecanismo que converte desigualdades estruturais em desigualdades institucionais. Ao interagir com contextos sociais desiguais, fragilidades organizacionais ampliam a probabilidade de respostas seletivas e descontinuidades na provisão pública.

Nesse sentido, a vulnerabilidade institucional pode ser compreendida como um mecanismo analítico composto por processos como fragmentação organizacional, instabilidade de recursos, baixa coordenação intersetorial e ampliação da variabilidade decisória. Esses elementos, ao interagirem com contextos sociais desiguais, aumentam a probabilidade de respostas seletivas e trajetórias descontínuas de acesso a direitos.

A literatura sobre implementação no Brasil já identificou a reprodução de desigualdades no interior das práticas estatais (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019). Contudo, a noção de vulnerabilidade institucional permite explicitar a lógica que sustenta essa reprodução de forma mais sistemática. Não se trata apenas de discricionariedade individual ou de vieses localizados, mas, sim, de um ambiente institucional no qual a ausência de estabilidade

organizacional amplia a variabilidade das decisões e fragiliza mecanismos de coordenação e controle. A seletividade deixa de ser exceção e passa a constituir padrão recorrente de operação.

Nesse sentido, a vulnerabilidade institucional opera como elo intermediário entre a desigualdade estrutural e a desigualdade institucional. Ela conecta condições sociais desiguais a arranjos estatais instáveis, criando o terreno no qual práticas burocráticas e instrumentos administrativos produzem efeitos diferenciados sobre grupos sociais distintos. Ao deslocar a análise da simples identificação de falhas para a compreensão da lógica que as organiza, a noção de vulnerabilidade institucional permite compreender como a desigualdade se reinscreve no interior do Estado. É a partir dessa mediação que se torna possível examinar, na subseção seguinte, como práticas burocráticas materializam essa conversão no cotidiano da implementação.

2.3 Práticas burocráticas e desigualdade institucional

Nesse artigo, a desigualdade institucional é compreendida como a forma de organização da provisão estatal que produz padrões recorrentes de tratamento desigual no acesso, na continuidade e na qualidade dos serviços públicos. Se a vulnerabilidade institucional opera como mecanismo que conecta a desigualdade estrutural e a fragilidade organizacional, é no interior das práticas burocráticas que essa conversão se materializa de forma concreta. A literatura sobre burocracia de nível de rua demonstrou que a implementação envolve interpretações situadas das normas, das prioridades implícitas e dos julgamentos morais que moldam o acesso a direitos (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2011). Nessas condições, a política formal é constantemente reinterpretada no cotidiano organizacional, tornando-se dependente das rotinas, estratégias e decisões dos agentes públicos.

Lipsky (2010) argumenta que, diante de demandas superiores à capacidade institucional, burocratas desenvolvem mecanismos de simplificação e filtragem que redefinem, na prática, o alcance das políticas. Brodtkin (2011) amplia esse argumento ao mostrar que a implementação é também espaço de “trabalho político”, no qual decisões organizacionais produzem efeitos distributivos não previstos no desenho original da política. Maynard-Moody e Musheno (2003), por sua vez, evidenciam que interações entre burocratas e usuários são atravessadas por narrativas morais que distinguem sujeitos “merecedores” de sujeitos “problemáticos”, influenciando o reconhecimento de direitos no plano cotidiano.

Assim, a seletividade que emerge no cotidiano da implementação não deve ser interpretada como produto exclusivo de preferências individuais, mas, sim, como expressão das condições institucionais sob as quais a burocracia opera. A vulnerabilidade institucional reconfigura o ambiente decisório, ampliando a variabilidade

das respostas e deslocando para o nível da interação cotidiana tensões que são, em grande medida, estruturais.

Entretanto, sob condições de vulnerabilidade institucional, essas práticas adquirem contornos específicos. A instabilidade organizacional, a fragmentação entre órgãos e a imprevisibilidade na provisão ampliam o peso das decisões situadas, reduzindo a previsibilidade do tratamento conferido aos usuários (Spink; Lotta; Burgos, 2021). A fragilidade de coordenação e a descontinuidade de recursos não apenas dificultam a execução das políticas; elas criam ambientes nos quais a variabilidade decisória tende a se expandir. Nesses contextos, a discricionariedade deixa de operar apenas como espaço de adaptação pragmática e passa a constituir mecanismo recorrente de diferenciação.

A desigualdade institucional emerge, assim, da interação entre desigualdades sociais preexistentes e ambientes organizacionais instáveis. Pires (2019) argumenta que a implementação pode reproduzir desigualdades ao traduzir regras universais em práticas seletivas. Quando essa tradução ocorre sob condições de vulnerabilidade institucional, a seletividade tende a se tornar menos excepcional e mais estrutural. Pires *et al.* (2023) mostram que, em contextos de instituições frágeis, trajetórias de acesso a serviços públicos tornam-se descontínuas e dependentes de mediações informais, produzindo padrões persistentes de atendimento insuficiente (ou *underserving*) dirigidos a públicos vulneráveis.

Além disso, como demonstra Dubois (2019), o encontro burocrático constitui espaço privilegiado de produção de hierarquias simbólicas. O guichê não é apenas local de aplicação de normas; é também espaço de classificação, reconhecimento e subordinação. Sob vulnerabilidade institucional, essas interações tornam-se ainda mais assimétricas, pois a instabilidade organizacional amplia o espaço para julgamentos morais e diferenciações tácitas. A desigualdade institucional, nesse sentido, não é apenas efeito distributivo, mas também efeito relacional, inscrito nas formas pelas quais indivíduos são tratados e posicionados no interior das instituições.

A partir dessa articulação, a desigualdade institucional pode ser compreendida como resultado da combinação entre fragilidade estrutural e práticas organizacionais situadas. Ela não decorre exclusivamente de preferências individuais ou de vieses explícitos, mas, sim, de um ambiente institucional que não consegue estabilizar padrões universais de provisão. A vulnerabilidade institucional redefine o contexto no qual a burocracia opera, ampliando a probabilidade de trajetórias diferenciadas de acesso e tratamento. Essa dinâmica prepara o terreno para a análise da dimensão instrumental da política pública e de seus efeitos sobre a percepção subjetiva da presença estatal.

2.4 Dimensão instrumental e percepção subjetiva da presença estatal

Se a desigualdade institucional se materializa nas práticas burocráticas, ela também se inscreve nos instrumentos e dispositivos por meio dos quais o Estado organiza o acesso a direitos. O desenho institucional das políticas públicas (suas regras, suas exigências documentais, seus cadastros e seus procedimentos) constitui dimensão central da sua implementação e influencia diretamente a forma como a presença estatal é experimentada pelos indivíduos. Instrumentos não são neutros: ao operacionalizar políticas, eles incorporam pressupostos sobre capacidades individuais, responsabilidades e formas legítimas de acesso (Howlett, 2019; Acciai; Capano, 2023).

Herd e Moynihan (2018) demonstram que o acesso a políticas públicas impõe custos não financeiros aos cidadãos, denominados fardos administrativos. Esses custos incluem esforços de aprendizagem (*learning costs*), de conformidade (*compliance costs*) e desgastes psicológicos (*psychological costs*), distribuídos de maneira desigual entre grupos sociais. Em contextos de desigualdade estrutural, indivíduos com menor capital educacional, menor tempo disponível ou menor familiaridade com rotinas burocráticas enfrentam maiores obstáculos para acessar direitos formalmente garantidos. A exigência de comprovações sucessivas, a repetição de procedimentos e a necessidade de múltiplas mediações transformam o acesso em processo oneroso e, por vezes, desestimulante (Martin; Delaney; Doyle, 2023).

A dimensão instrumental da política pública, portanto, não apenas organiza fluxos administrativos; ela produz efeitos distributivos e simbólicos. Como argumenta Auyero (2011), o tempo de espera e a incerteza na resposta estatal operam como mecanismos de governo, ensinando os cidadãos a lidar com a instabilidade e a dependência. A espera não é simples ausência de ação, mas, sim, forma específica de presença que molda disposições e expectativas. De modo semelhante, Dubois (2019) evidencia que interações burocráticas produzem classificações e distinções que afetam o reconhecimento dos indivíduos como sujeitos de direitos.

Sob condições de vulnerabilidade institucional, esses efeitos tendem a se intensificar. A fragmentação organizacional e a instabilidade de provisão ampliam a probabilidade de exigências redundantes, informações contraditórias e trajetórias administrativas descontinuadas (Spink; Lotta; Burgos, 2021; Pires *et al.*, 2023). A presença estatal pode se manifestar simultaneamente como insuficiência protetiva em determinadas políticas e como intensidade coercitiva em outras, como no setor de segurança pública. Essa distribuição assimétrica de proteção e controle contribui para formar percepções ambivalentes sobre o Estado.

É nesse ponto que a percepção subjetiva da presença estatal adquire centralidade analítica. A forma como instrumentos e práticas se combinam, produzindo espera, exigências, mediações ou intervenções intensas, influencia diretamente a maneira como indivíduos avaliam a confiabilidade, a legitimidade e a previsibilidade da ação pública. A vulnerabilidade institucional, ao operar tanto pela instabilidade quanto pela assimetria da presença, molda essas percepções de maneira sistemática.

Assim, a dimensão instrumental da implementação não pode ser compreendida apenas como questão de desenho administrativo, mas, sim, como componente essencial do mecanismo que converte desigualdade estrutural em desigualdade institucional e, por fim, em percepções diferenciadas da presença estatal. A percepção da presença estatal, nesse sentido, não apenas constitui um efeito, mas também integra a própria dinâmica institucional, retroalimentando expectativas e formas de interação com o Estado. Essa articulação entre estrutura social, fragilidade institucional, práticas burocráticas e instrumentos administrativos prepara o terreno para a formulação do modelo analítico desenvolvido adiante no artigo.

3 Percurso teórico-analítico

Esse artigo adota uma abordagem teórico-analítica orientada pela reconstrução crítica e pela articulação conceitual de diferentes vertentes da literatura sobre desigualdade, implementação de políticas públicas e vulnerabilidade institucional. Trata-se de um ensaio teórico cujo objetivo não é produzir evidência empírica original, mas, sim, explicitar um enquadramento analítico capaz de integrar dimensões frequentemente tratadas de forma fragmentada no campo de públicas.

A construção do argumento fundamenta-se em uma lógica abductiva, entendida como um movimento iterativo de diálogo entre categorias teóricas consolidadas e lacunas analíticas identificadas na literatura (Timmermans; Tavory, 2012). Nesse sentido, o artigo não parte de hipóteses previamente delimitadas nem de generalizações empíricas, mas, sim, de um esforço de reorganização conceitual que busca tornar mais explícitas as mediações entre desigualdade estrutural, funcionamento institucional e efeitos produzidos na interação entre Estado e cidadãos.

A seleção da literatura foi orientada por sua capacidade de contribuir para a explicitação de mecanismos institucionais e efeitos distributivos e relacionais da implementação. Para fins analíticos, essa literatura foi organizada em três vertentes principais. A primeira reúne estudos sobre reprodução de desigualdades no processo de implementação, com ênfase no contexto brasileiro (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019; Isunza-Vera, 2019), que evidenciam como decisões organizacionais e práticas administrativas podem produzir seletividade no acesso a direitos. A segunda abrange a literatura sobre burocracia de nível de rua e atuação em contextos institucionais frágeis (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2011;

Spink; Lotta; Burgos, 2021; Lotta; Nieto-Morales; Peeters, 2023), destacando o papel da discricionariedade, da instabilidade organizacional e da baixa coordenação na conformação da ação estatal. A terceira incorpora análises sobre a dimensão instrumental e simbólica da ação pública (Herd; Moynihan, 2018; Dubois, 2019; Auyero, 2011; Martin; Delaney; Doyle, 2023), permitindo compreender como regras, exigências administrativas e interações institucionais produzem efeitos sobre a forma como o Estado é percebido e avaliado.

Embora organizada nessas três vertentes, a seleção da literatura incorpora, de forma transversal, o debate sobre vulnerabilidade institucional, que constitui o eixo articulador do modelo proposto. Em particular, a segunda vertente oferece o principal suporte para a caracterização dessa vulnerabilidade, posteriormente integrada às demais dimensões analíticas. A noção de vulnerabilidade institucional não é, portanto, apenas mais um elemento da revisão, mas, sim, a categoria central que permite conectar estrutura social, organização institucional e efeitos da implementação.

A partir da articulação dessas vertentes, o artigo identifica uma lacuna analítica: apesar do acúmulo de estudos sobre seletividade na implementação e sobre os efeitos simbólicos da interação burocrática, ainda há pouca sistematização das mediações que conectam desigualdade estrutural, fragilidades institucionais e formação de percepções sobre a presença estatal. O modelo proposto resulta desse esforço de integração, buscando explicitar o papel da vulnerabilidade institucional como mecanismo que conecta esses níveis.

A contribuição do artigo, portanto, não reside na introdução de novos dados empíricos, mas, sim, na explicitação de um modelo analítico capaz de orientar investigações futuras. Ao reorganizar conceitos já consolidados no campo, como burocracia de nível de rua, fardos administrativos e vulnerabilidade institucional, sob uma lógica comum, o ensaio busca ampliar a capacidade explicativa da literatura sobre desigualdade e implementação de políticas públicas.

4 Resultados, análise e discussão

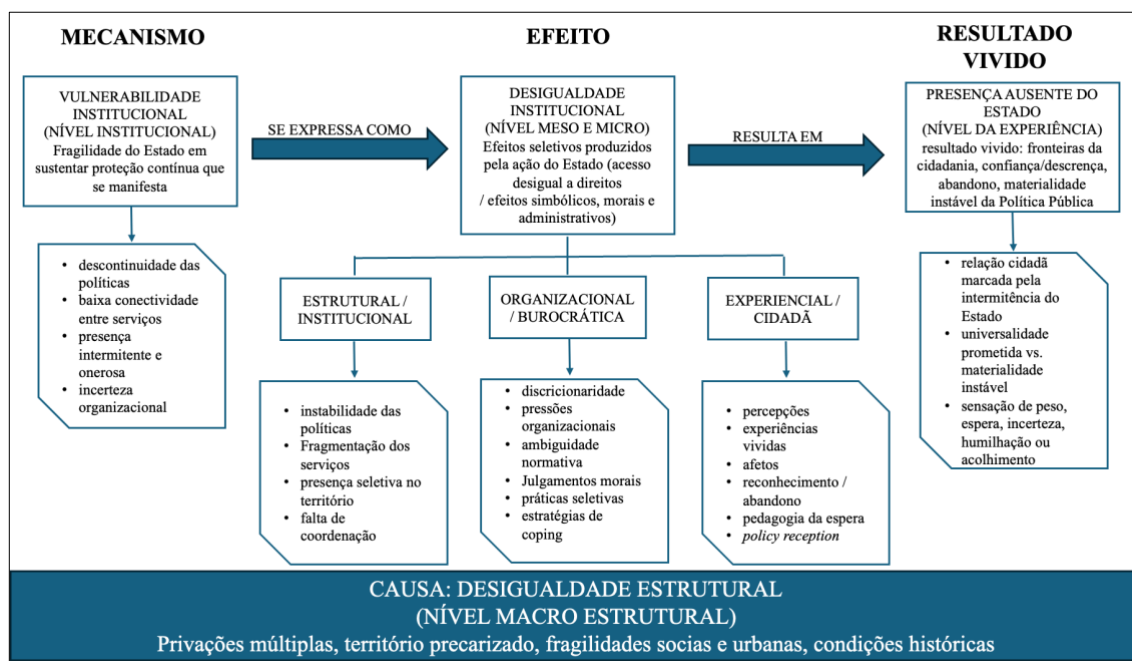
4.1 Da desigualdade estrutural à desigualdade institucional

A articulação desenvolvida nas seções anteriores permite consolidar o modelo analítico proposto nesse artigo. A Figura 1 sintetiza essa formulação, explicitando o mecanismo por meio do qual desigualdades estruturais são convertidas em desigualdades institucionais sob condições de vulnerabilidade institucional. Essa formulação não deve ser interpretada como uma sequência linear ou determinística, mas, sim, como uma

articulação dinâmica entre dimensões interdependentes, mediada por processos institucionais e interacionais.

Para fins analíticos, o modelo distingue entre a) condições institucionais associadas à vulnerabilidade, b) formas de operação da provisão estatal e c) efeitos experienciais relacionados à percepção da presença estatal.

Figura 1: Modelo analítico da produção da presença ausente do Estado: da desigualdade estrutural à vulnerabilidade institucional e às suas dimensões de expressão



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 1 sintetiza uma articulação analítica composta por quatro níveis interdependentes. No primeiro, a desigualdade estrutural constitui uma condição estruturante da ação pública; no segundo, a vulnerabilidade institucional atua como elo analítico intermediário, reconfigurando a capacidade do Estado de sustentar presença contínua, coordenada e equitativa. No terceiro, essa fragilidade se traduz em desigualdade institucional, manifestada em padrões recorrentes de seletividade, instabilidade e distribuição assimétrica de proteção. Por fim, no quarto nível, emerge a presença ausente do Estado como síntese experiencial dessa conversão, isto é, como forma específica de presença estatal percebida como instável, desigual ou ambivalente.

O modelo não pressupõe causalidade mecânica ou determinística. A desigualdade estrutural não produz automaticamente desigualdade institucional. A conversão depende da mediação institucional. É sob condições de vulnerabilidade institucional, caracterizadas por fragmentação organizacional, baixa coordenação intersetorial e instabilidade na provisão, que desigualdades sociais tendem a se inscrever de maneira mais sistemática no interior das instituições públicas (Spink; Lotta; Burgos, 2021; Pires,

2019). A vulnerabilidade institucional, portanto, não é mero contexto; ela é o mecanismo que reorganiza seletivamente fluxos de atendimento, prioridades e rotinas administrativas.

A passagem do segundo para o terceiro nível (da vulnerabilidade institucional à desigualdade institucional) ocorre quando a instabilidade organizacional se traduz em padrões recorrentes de diferenciação no acesso e no tratamento conferido aos indivíduos. Essa diferenciação pode assumir múltiplas formas: descontinuidade na provisão de serviços, exigências administrativas redundantes, respostas contraditórias entre órgãos, ou variação decisória ampliada no atendimento de casos similares. Como demonstram Pires *et al.* (2023), sob instituições frágeis, trajetórias de acesso tornam-se descontínuas e dependentes de mediações contingentes, produzindo efeitos distributivos cumulativos.

Nesse sentido, a desigualdade institucional não é apenas resultado final, mas também forma de operação. Ela se expressa na organização cotidiana da presença estatal, redefinindo quem a acessa, quando a acessa e sob quais condições a acessa. A vulnerabilidade institucional amplia a probabilidade de que desigualdades estruturais se convertam em desigualdades de trajetória, tornando o acesso a direitos menos previsível e mais oneroso para determinados grupos.

A passagem do terceiro para o quarto nível (da desigualdade institucional à presença ausente do Estado) envolve dimensão relacional e simbólica. A instabilidade organizacional e a seletividade instrumental moldam a percepção subjetiva da presença estatal. Interações marcadas por descontinuidade, espera prolongada, exigências reiteradas ou intervenções assimétricas produzem avaliações sobre a confiabilidade e a legitimidade da ação pública (Dubois, 2019; Auyero, 2011). O Estado permanece formalmente presente, porém sua atuação não se consolida como expectativa estável de proteção.

É importante ressaltar que o modelo não reduz a vulnerabilidade institucional à ausência de políticas. A conversão pode ocorrer tanto por insuficiência protetiva quanto por presença seletiva e intensa em determinados domínios. A distribuição desigual de proteção e controle compõe a lógica da conversão, reforçando a assimetria da presença estatal. Assim, a vulnerabilidade institucional opera simultaneamente pela intermitência e pela intensidade seletiva, produzindo experiências ambivalentes de desproteção e coerção.

A contribuição central do modelo reside na explicitação desse circuito analítico. Ao integrar desigualdade estrutural, vulnerabilidade institucional, desigualdade institucional e percepção subjetiva em um mesmo enquadramento, o artigo desloca a análise da implementação de uma perspectiva centrada exclusivamente na performance organizacional para uma perspectiva orientada pela produção institucional da

desigualdade. A presença ausente do Estado não é metáfora, mas, sim, categoria analítica que sintetiza essa dinâmica.

4.2 A presença ausente do Estado e as suas implicações analíticas

A partir do modelo apresentado, a “presença ausente do Estado” pode ser definida como a forma específica de presença estatal que emerge quando desigualdades estruturais são convertidas em desigualdades institucionais sob condições de vulnerabilidade institucional. Trata-se de uma configuração na qual o Estado permanece formalmente ativo por meio de normas, serviços e dispositivos administrativos, mas sua atuação não se estabiliza como expectativa confiável de proteção. A ausência, nesse caso, não é inexistência; é instabilidade organizada da presença.

Essa formulação distingue-se de conceitos próximos, como incapacidade estatal, falha de implementação ou Estado fraco. A incapacidade estatal remete, em geral, a déficits de recursos ou competências; a falha de implementação sugere desvio pontual entre desenho e execução; o Estado fraco indica limitação estrutural ampla. A presença ausente, ao contrário, descreve uma modalidade específica de operação institucional: políticas existem, instituições funcionam e burocracias atuam, contudo a provisão se organiza sob padrões recorrentes de instabilidade, seletividade e assimetria. Não se trata de ausência absoluta de Estado, mas, sim, de presença que não se converte em proteção estável.

Essa categoria permite captar a ambivalência da atuação estatal em contextos de desigualdade persistente. Em determinados domínios, como políticas sociais, a presença pode ser percebida como intermitente ou insuficiente, marcada por descontinuidade e sobrecarga administrativa. Em outros, como segurança pública, a presença pode ser intensa e coercitiva, produzindo experiências de controle seletivo. A vulnerabilidade institucional, portanto, não opera apenas pela carência, mas também pela distribuição desigual de proteção e intervenção. A presença ausente sintetiza essa assimetria.

A centralidade analítica da categoria reside na integração entre dimensão institucional e dimensão relacional. A presença ausente não é apenas padrão organizacional; é forma de presença percebida. Ela se manifesta na maneira como indivíduos avaliam a previsibilidade, a confiabilidade e a legitimidade da ação pública. Interações marcadas por instabilidade, exigências reiteradas, respostas contraditórias ou intervenções seletivas moldam disposições duradouras em relação ao Estado. A percepção subjetiva da presença estatal torna-se parte constitutiva da dinâmica institucional, retroalimentando expectativas e estratégias de interação.

Nesse sentido, a presença ausente opera como categoria que conecta implementação e cidadania. Ela permite compreender como o modo de execução das políticas influencia a formação de vínculos institucionais. A universalidade formal das políticas pode coexistir

com vínculos frágeis quando a provisão não se estabiliza como experiência confiável. A desigualdade institucional deixa de ser apenas diferencial de acesso e passa a ser diferencial de expectativa.

Do ponto de vista da administração pública, essa formulação desloca o foco da capacidade estatal, entendida apenas como provisão de recursos, para a estabilidade relacional da presença estatal. A questão central deixa de ser exclusivamente “quanto o Estado entrega” e passa a incluir “como o Estado comparece” e “como sua presença é organizada no tempo e no território”. A vulnerabilidade institucional, quando persistente, compromete essa estabilidade relacional, produzindo padrões de presença que não conseguem romper com desigualdades estruturais.

Ao explicitar essa dinâmica, o modelo proposto contribui para ampliar a agenda de pesquisa sobre desigualdade e políticas públicas em pelo menos três sentidos. Primeiro, ao integrar estrutura social e organização institucional em um mesmo enquadramento explicativo. Segundo, ao incorporar, de forma sistemática, a dimensão subjetiva da presença estatal ao debate sobre implementação. Terceiro, ao oferecer uma categoria analítica que permite examinar empiricamente a estabilidade relacional da ação pública em contextos de privações múltiplas.

A presença ausente do Estado, portanto, não é apenas síntese descritiva, mas, sim, ferramenta analítica. Ela permite identificar padrões recorrentes de instabilidade e assimetria na provisão pública e analisar seus efeitos sobre a formação de expectativas e vínculos institucionais. Ao fazê-lo, desloca o debate sobre desigualdade na implementação do plano exclusivo da seletividade burocrática para o plano mais amplo da organização institucional da presença estatal.

A noção de presença ausente permite, assim, não apenas descrever padrões de provisão desigual, mas também explicitar a forma pela qual a organização institucional da ação pública produz efeitos simultaneamente distributivos e relacionais, conectando implementação e formação de vínculos entre Estado e cidadãos.

5 Considerações Finais

Esse artigo partiu do diagnóstico de que a literatura sobre implementação avançou significativamente ao evidenciar como práticas burocráticas e instrumentos administrativos podem reproduzir desigualdades no interior do Estado (Pires, 2019; Pires; Lotta, 2019; Herd; Moynihan, 2018; Dubois, 2019). Argumentou-se, contudo, que permanece insuficientemente explorado o mecanismo por meio do qual desigualdades estruturais se convertem, de forma sistemática, em desigualdades institucionais. Ao explicitar a vulnerabilidade institucional como elo analítico dessa conversão, o trabalho

buscou integrar dimensões frequentemente tratadas de maneira fragmentada no campo da administração pública.

O modelo proposto articula quatro níveis interdependentes (desigualdade estrutural, vulnerabilidade institucional, desigualdade institucional e presença ausente do Estado) não como uma sequência linear, mas, sim, como uma configuração dinâmica, mediada por processos institucionais e interacionais. Nesse enquadramento, a vulnerabilidade institucional não é compreendida como falha episódica, mas, sim, como condição persistente que reconfigura a estabilidade da provisão pública, ampliando a probabilidade de seletividade, instabilidade e assimetria na execução das políticas (Spink; Lotta; Burgos, 2021; Lotta; Nieto-Morales; Peeters, 2023). A presença ausente do Estado sintetiza essa dinâmica ao descrever uma modalidade de presença marcada pela fragilidade relacional, na qual a universalidade formal convive com trajetórias desiguais de acesso e com percepções ambivalentes sobre a atuação estatal, frequentemente associadas à coexistência entre insuficiência protetiva em alguns domínios e intensidade seletiva em outros.

A contribuição do artigo para o campo de públicas pode ser compreendida em três dimensões principais. Primeiro, ao explicitar o papel das fragilidades institucionais como mediações centrais na conversão de desigualdades estruturais em desigualdades institucionais, deslocando o foco da análise da simples identificação de falhas para a compreensão dos processos que as organizam. Segundo, ao incorporar, de forma sistemática, a dimensão subjetiva da presença estatal à análise da implementação, evidenciando que a forma como o Estado comparece influencia não apenas o acesso a direitos, mas também a formação de expectativas, avaliações e vínculos institucionais (Dubois, 2019; Auyero, 2011; Pires, 2020). Terceiro, ao propor a categoria de presença ausente do Estado como ferramenta analítica capaz de integrar dimensões distributivas e relacionais da ação pública.

Do ponto de vista analítico, o modelo proposto sugere que a desigualdade institucional não deve ser compreendida apenas como resultado de decisões discricionárias ou de limitações de capacidade estatal, mas, sim, como produto de uma configuração institucional na qual a instabilidade, a fragmentação e a distribuição desigual de proteção e controle operam de maneira recorrente. Nesse sentido, a atuação estatal pode se caracterizar simultaneamente por insuficiência protetiva em determinados domínios e por intensidade seletiva em outros, produzindo experiências ambivalentes de desproteção e coerção (Auyero, 2011; Dubois, 2019; Spink; Lotta; Burgos, 2021).

Este artigo apresenta limites inerentes à sua natureza teórica. O modelo proposto não pretende esgotar a complexidade do fenômeno nem oferecer explicação empírica direta, mas, sim, construir um enquadramento conceitual capaz de orientar investigações futuras. Nesse sentido, sua validade depende de sua capacidade de ser mobilizado e testado em diferentes contextos empíricos, setores de políticas públicas e escalas territoriais.

Como agenda de pesquisa, o modelo abre ao menos três frentes de investigação. A primeira diz respeito à análise empírica das formas pelas quais a vulnerabilidade institucional se manifesta em diferentes arranjos organizacionais e políticas públicas, identificando variações nos padrões de instabilidade, fragmentação e coordenação. A segunda envolve o exame das trajetórias de acesso a direitos sob condições de vulnerabilidade institucional, com atenção às desigualdades de trajetória produzidas no cotidiano da implementação (Pires *et al.*, 2023; Martin; Delaney; Doyle, 2023). A terceira refere-se à investigação das percepções subjetivas da presença estatal, buscando compreender como experiências de descontinuidade, exigência e intervenção moldam avaliações sobre legitimidade, confiança e pertencimento institucional.

Ao propor a categoria de presença ausente do Estado, o artigo busca contribuir para uma inflexão no debate sobre desigualdade e políticas públicas, deslocando a análise daquilo que o Estado entrega para a forma como ele comparece. Mais do que medir resultados ou avaliar desempenho, trata-se de compreender como a organização institucional da presença estatal produz efeitos simultaneamente distributivos e relacionais. Nesse sentido, analisar a presença do Estado, sua estabilidade, sua previsibilidade e sua forma de distribuição, constitui passo fundamental para compreender os limites e as possibilidades da ação pública em contextos marcados pela desigualdade estrutural.

Referências

- ACCIAI, Claudia; CAPANO, Giliberto. Policy instruments at work: a meta-analysis of their applications. **Public Administration**, Hoboken, 2023. DOI: 10.1111/padm.12673.
- AUYERO, Javier. Patients of the state: an ethnographic account of poor people's waiting. **Latin American Research Review**, Pittsburgh, PA, v. 46, n. 1, p. 5-29, 2011. DOI: 10.1353/lar.2011.0014.
- BRODKIN, Evelyn Z. Policy work: street-level organizations under new managerialism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 21, p. i253-i277, 2011. Suplemento 2. Disponível em: https://academic.oup.com/jpart/article/21/suppl_2/i253/1011783. Acesso em: 27 abr. 2026.
- BROWN, Jeremiah Thomas; MALBON, Eleanor. Administrative burden as a constraint on freedom in the modern welfare state. **Australian Journal of Public Administration**, v. 85, n. 1, p. 1-20, 2024. DOI: 10.1111/1467-8500.12683. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-8500.12683>. Acesso em: 27 abr. 2026.
- DUBOIS, Vincent. Classes subalternas e instituições públicas: um programa de pesquisa internacional e sua aplicação no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 35, p. 9-18, jul. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/5745d9ff-70e0-4151-9882-3d9edf543839>. Acesso em: 27 abr. 2026.

DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105-126.

HENNINK, Monique; HUTTER, Inge; BAILEY, Ajay. **Qualitative research methods**. 2. ed. London: Sage Publications, 2020.

HERD, Pamela; MOYNIHAN, Donald P. **Administrative burden**: policymaking by other means. New York: Russell Sage Foundation, 2018.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies**: principles and instruments. 2. ed. Abingdon: Routledge, 2019. (Routledge textbooks in policy studies).

ISUNZA-VERA, Ernesto. Una visión panorámica de los estudios sobre implementación de políticas públicas y reproducción de las desigualdades en la América Latina extra brasileña. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 153-178.

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

LOTTA, Gabriela S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, Gabriela S.; NIETO-MORALES, Fernando; PEETERS, Rik. Street-level bureaucracy in weak state institutions: an introduction. *In*: LOTTA, Gabriela S.; NIETO-MORALES, Fernando; PEETERS, Rik (org.). **Street-level bureaucracy in weak state institutions**. Bristol: Policy Press, 2023. p. 1-22.

MARTIN, Lucie; DELANEY, Liam; DOYLE, Orla. Everyday administrative burdens and inequality. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 84, n. 4, p. 660-673, 2023. DOI: 10.1111/puar.13709. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.13709>. Acesso em: 27 abr. 2026.

MASOOD, Ayesha; NISAR, Muhammad Azfar. Administrative capital and citizens' responses to administrative burden. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 31, n. 1, p. 56-72, 2021. DOI: 10.1093/jopart/muaa031. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/31/1/56/5903964>. Acesso em: 27 abr. 2026.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

NAPLES, Nancy A. Bringing everyday life to policy analysis: the case of white rural women negotiating college and welfare. **Journal of Poverty**, London, v. 2, n. 1, p. 23-53, 1998. DOI: 10.1300/J134v02n01_02.

PIRES, Roberto *et al.* Underserving the disadvantaged: institutional failures and their consequences for frontline workers and vulnerable publics. *In*: PEETERS, Rik; LOTTA, Gabriela

S.; NIETO MORALES, Felipe (ed.). **Street- level bureaucracy in weak state institutions**. Bristol: Policy Press, 2023. p. 104-119.

PIRES, Roberto Rocha C. Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 23, p. 37-47, jun. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/8578c6d6-d98c-47cb-b52b-4e0247f649d9>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PIRES, Roberto Rocha C. Introdução. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-52.

PIRES, Roberto Rocha C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 2016. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/412>. Acesso em: 27 abr. 2026.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela S. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 127-152.

PIRES, Roberto Rocha C.; MIRANDA, Juliana Rocha. Intermediações no acesso de pessoas em situação de rua a serviços públicos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, e92447, 2025. DOI: 10.12660/cgpc.v30.92447.

REVILLARD, Anne. How people experience policies: the study of policy reception. In: SAGER, Fritz; MAVROT, Céline; KEISER, Lael (ed.). **Handbook of public policy implementation**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2024. p. 494-505.

SPINK, Peter Kevin; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. In: LOTTA, Gabriela S. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 99-126. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 27 abr. 2026.

SPINK, Peter Kevin; LOTTA, Gabriela; BURGOS, Fernando. Institutional vulnerability and trust in public agencies: views from both sides of the street. **Governance**, Hoboken, v. 34, n. 4, p. 1057-1073, 2021. DOI: 10.1111/gove.12574.

SPINK, Peter. Urban vulnerability from the other side of the street. In: INTERPRETIVE POLICY ANALYSIS CONFERENCE, 5., 2017, Leicester. **Panel [...]**. Leicester: De Montfort University, 2017. Paper for panel 31: Building issues and mobilising concepts in conflicting policy processes. p. 35.

THERBORN, Göran. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 145-156, jul. 2010. Tradução de Fernando Rugitsky.

TIMMERMANS, Stefan; TAVORY, Iddo. Theory construction in qualitative research: from grounded theory to abductive analysis. **Sociological Theory**, Thousand Oaks, v. 30, n. 3, p. 167-186, 2012.