

Categorização, estereótipos e estigmas na implementação de políticas públicas: bases conceituais para uma agenda de pesquisa

DOI 10.1590/1678-98732433e009

Gabriela Thomazinho¹  , Juliana Rocha Miranda¹  ,
Giordano Magri¹  , Gabriela Lotta¹  

¹Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

Palavras-chave: burocracia de nível de rua, discricionariedade, interseccionalidade, julgamentos normativos, acesso a serviços públicos.

RESUMO **Introdução:** O artigo discute como categorização, estereótipos e estigmas podem ser mobilizados para analisar a implementação de políticas públicas no Brasil, um país marcado por altas desigualdades sociais. Embora a literatura internacional e nacional sobre burocracia de nível de rua reconheça o papel da discricionariedade dos agentes, esses conceitos ainda são pouco utilizados de forma sistemática. O objetivo é definir os conceitos, mostrar como foram aplicados na literatura e propor uma agenda de pesquisa ajustada ao contexto brasileiro. **Materiais e métodos:** Trata-se de uma revisão narrativa de literatura, que reúne referências clássicas (Durkheim, Goffman, Yanow, Lamont, Dovidio, entre outros), estudos sobre burocracia de nível de rua (Lipsky, Maynard-Moody & Musheno, Tummers, Brodtkin) e trabalhos recentes no Brasil (Lotta, Pires, Cordeiro, Thomazinho, Marins, Costa). O artigo sistematiza definições, aplicações empíricas e lacunas, apresentando sínteses conceituais e de perguntas de pesquisa. **Resultados:** A revisão indica que: (i) categorização organiza cognitivamente a realidade, distinguindo cidadãos em categorias oficiais (administrativas) e sociais (morais e culturais), influenciando acesso a direitos; (ii) estereótipos funcionam como atalhos cognitivos ou lentes interpretativas, orientando julgamentos sobre usuários e podendo reforçar desigualdades; e (iii) estigmas desvalorizam grupos ao contrapor identidades reais e idealizadas, com efeitos simbólicos e materiais. A agenda de pesquisa propõe investigar a relação entre categorias sociais e oficiais, os mecanismos de construção e bloqueio de estereótipos e o impacto dos estigmas sobre trajetórias de usuários de serviços públicos. **Discussão:** O estudo mostra que esses conceitos ajudam a compreender tanto efeitos materiais (acesso desigual a bens e serviços) quanto simbólicos (identidade, status e reconhecimento). Defende-se a adoção de uma abordagem interseccional, integrando raça, gênero, classe e outros marcadores, para captar como múltiplas opressões atravessam a implementação de políticas públicas. A combinação de desigualdade profunda e políticas universais no Brasil torna o país um caso privilegiado para o debate internacional.

Recebido em 6 de Março de 2025. Aprovado em 3 de Junho de 2025. Aceito em 1 de Setembro de 2025.

Editor Científico: Adriano Codato 

Editora Associada: Natália Sátyro 

I. Introdução¹

¹ Os autores agradecem os comentários dos colegas da Fundação Getulio Vargas e as sugestões dos pareceristas.

“os meninos acabam sendo mais violentos, resolvendo tudo no braço. As meninas desenvolvem-se mais rápido, raramente elas vão sair no braço” (professor de educação infantil).

“A gente vê tanta coisa estranha e famílias desestruturadas [...] Então eu falo assim, a criança tem que ter a figura masculina e feminina. É difícil de entender isso. Hoje em dia está cada vez mais difícil. Então as crianças podem estar sofrendo na escola. Você tem duas mães, você tem dois pais” (professora de educação infantil).

Os trechos acima exemplificam o uso de estereótipos por professores de educação infantil ao analisarem uma história fictícia sobre um aluno que apresenta problemas de comportamento. No primeiro caso, o professor associa o problema de comportamento ao gênero da criança. No segundo caso, a professora o associa à configuração familiar. Ambos são exemplos de como

Sumário executivo

Contexto da pesquisa

A implementação de políticas públicas é um campo central de estudo na Ciência Política e na Administração Pública, especialmente no que se refere à atuação de burocratas de nível de rua. No Brasil, a combinação de altos níveis de desigualdade social e a existência de políticas universais cria um cenário singular para investigar como as interações entre burocratas e cidadãos podem reproduzir, atenuar ou transformar desigualdades. O artigo parte da constatação de que conceitos clássicos da Sociologia e da Psicologia - tais como “categorização”, “estereótipos” e “estigmas” - são ainda aplicados de maneira pouco sistemática à análise da implementação de políticas públicas, apesar de seu grande potencial explicativo.

Evidências anteriores ao estudo

A literatura internacional consolidou a importância da discricionariedade e do papel dos burocratas na definição prática das políticas (Lipsky, Maynard-Moody & Musheno). Pesquisas recentes destacam também os impactos de categorização administrativa e estereótipos cognitivos sobre a experiência de usuários, além de estudos sobre estigmas associados a beneficiários de programas sociais (como no caso do Programa Bolsa Família). No entanto, essas evidências são fragmentadas e, em sua maioria, oriundas de contextos de baixa desigualdade ou de políticas focalizadas, deixando muitas lacunas para compreender sociedades altamente estratificadas.

Valor agregado do estudo

O artigo sistematiza e inter-relaciona os três conceitos - “categorização”, “estereótipos” e “estigmas” -, oferecendo uma revisão integrada que organiza suas definições, usos e implicações para o estudo da implementação de políticas. Propõe ainda uma agenda de pesquisa interseccional, indicando como raça, gênero, classe e outros marcadores sociais atravessam os encontros entre burocratas e cidadãos. Esse enquadramento amplia o repertório analítico da Ciência Política, deslocando o foco exclusivo das instituições formais para incluir as dimensões simbólicas e relacionais que estruturam o acesso a direitos.

Implicações de todas as evidências disponíveis

A análise mostra que, nas interações entre burocratas e cidadãos, não se trata apenas de aplicar regras de forma neutra. Esses encontros também podem criar ou reforçar desigualdades. Isso acontece porque os burocratas classificam as pessoas em categorias (por exemplo, entre “bons” e “maus” usuários de serviços), recorrem a estereótipos (como considerar que jovens negros oferecem mais risco ou que mulheres pobres são “dependentes”) e, em alguns casos, atribuem estigmas (marcas negativas que desvalorizam certos grupos, como tratar beneficiários de programas sociais como “aproveitadores”). Esses processos influenciam diretamente a forma como os serviços públicos são prestados, favorecendo alguns grupos e dificultando o acesso de outros. Ao mesmo tempo, tais mecanismos não são estáticos: podem ser tensionados ou transformados por práticas burocráticas mais inclusivas, sensíveis à diversidade social e comprometidas com a igualdade. Para pesquisadores e pesquisadoras, isso indica a necessidade de metodologias que captem as interações cotidianas e seus efeitos tanto distributivos quanto simbólicos. Para formuladores de políticas, aponta para a importância de programas de treinamento e de desenhos institucionais capazes de mitigar vieses e reduzir efeitos discriminatórios. No plano internacional, o Brasil, ao combinar políticas universais e forte desigualdade, constitui um caso privilegiado para enriquecer o debate comparado sobre implementação e desigualdade.

burocratas de nível de rua categorizam cidadãos ao implementarem políticas públicas. Assim como estão presentes nas relações sociais mais amplas, processos de categorização perpassam as políticas públicas desde sua formulação até a implementação, por mecanismos formais e informais. Porém, enquanto nos campos acadêmicos da psicologia e da sociologia já existe ampla literatura

sobre o tema (Dovidio et al., 2010; Yanow, 2003; Lamont & Beljean et al., 2014; Hilton & Hippel, 1996; Goffman, 2008), no campo das políticas públicas não há ainda um uso sistemático desses conceitos (Lotta & Costa, 2020).

Processos de categorização e classificação dos objetos e das pessoas com os quais interagimos fazem parte da vida social. Categorizamos objetos ou pessoas quando os agrupamos em uma mesma categoria por considerarmos que têm características relevantes em comum. Esse processo facilita a nossa interação com o mundo (Harrits & Møller, 2011; Møller, 2009). Porém, a construção de categorias não espelha uma ‘natureza’ das coisas ou pessoas (Harrits & Møller, 2011). Os critérios que delimitam cada categoria são socialmente construídos e refletem o lugar e a época de sua produção e aplicação (Yanow, 2003). Desse modo, a categorização tem efeitos concretos na vida social, principalmente na distribuição de recursos simbólicos e materiais (Yanow, 2003; Lamont & Beljean et al., 2014).

A psicologia e a sociologia já mostraram a necessidade de os compreender os processos de categorização se quisermos entender mecanismos de diferenciação entre grupos, discriminação, exclusão e reprodução de desigualdades (Dovidio et al., 2010; Lamont et al., 2014; Harrits, 2019). Defendemos a importância de incorporar conceitos como categorização, estereótipo e estigma nas análises de implementação de políticas públicas, a fim de compreender melhor seu funcionamento e suas consequências simbólicas e materiais (Lotta & Costa, 2020). A literatura carece de análises comparativas sobre o uso desses conceitos no campo da implementação de políticas públicas. No contexto brasileiro, permanece em aberto a reflexão sobre como articulá-los ao arcabouço teórico das desigualdades na implementação e da interseccionalidade.

O objetivo deste artigo é definir os conceitos de categorias, estereótipos e estigmas e ilustrar como seu uso pode contribuir para a análise da implementação de políticas públicas. A metodologia é a revisão narrativa da literatura que mobiliza tais conceitos e na discussão de estudos que os ativam para analisar a burocracia de nível de rua. Propomos uma agenda de estudos que os mobiliza na investigação da interação entre burocratas de nível de rua e cidadãos no contexto brasileiro, marcado por altas desigualdades e políticas universais.

O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira discute a importância da discussão sobre categorias e categorização para a literatura de políticas públicas e do Estado. Apresentamos a literatura que abordou a importância da categorização para os estudos do campo e apresentamos as lacunas teóricas ainda existentes. A segunda seção apresenta categorias, estereótipos e estigmas como os conceitos mais relevantes para o estudo de categorização e indica as pesquisas em políticas públicas que já os mobilizaram. Na terceira seção, propomos uma agenda de pesquisa voltada ao campo das políticas públicas no Brasil. Sustentamos que essa agenda está intrinsecamente vinculada ao contexto nacional e deve articular-se a estudos sobre desigualdades e a abordagens interseccionais.

II. Estado e categorização de cidadãos no desenho de políticas públicas

Sistemas de categorias são utilizados em todos os domínios da nossa interação com o mundo, desde nas tarefas práticas do dia a dia até nas análises e teorizações científicas (Yanow, 2003; Harrits & Møller, 2011). Na sociologia, a discussão teve início com o trabalho de Émile Durkheim e Marcel Mauss

(1995 [1903]), que compreenderam a classificação como uma atividade de simplificação: reunir objetos com base em determinados atributos coletivos. Esses atributos são enfatizados em detrimento de outras características que os indivíduos ou objetos possam ter, fazendo com que o grupo se sobreponha aos aspectos individuais (Møller, 2009). Como mencionado anteriormente, as categorias são socialmente construídas. Assim, uma das formas de compreender seus critérios de agrupamento é observar quem as cria e em que contexto.

Categorização é um processo relacional e cognitivo de classificar unidades (pessoas, objetos etc.) percebidas como tendo características em comum em um mesmo grupo, possibilitando uma simplificação da interação com o mundo (Harrits & Møller, 2011; Møller, 2009). De acordo com a sociologia cognitiva (Cerulo et al., 2021), os processos de classificação podem ser tanto conscientes quanto inconscientes. Processos de classificação inconsciente envolvem a internalização de “cultura não-declarativa”. Já classificações conscientes envolvem a aquisição de “cultura declarativa” por meio de informações explícitas e processos de racionalização (Cerulo et al., 2021, p. 64-65). Apesar de haver avanços importantes nos estudos de categorização na área de sociologia cognitiva (Cicourel, 1974; Zerubavel, 1991), neste artigo focamos na literatura da administração pública.

A inclusão de pessoas ou objetos em uma mesma categoria ocorre em contraste com aqueles que ficam de fora dela e, portanto, baseia-se nas ideias de pertencimento, fronteira e comparação (Harrits & Møller, 2011). Os critérios selecionam algumas características que são comparadas, enquanto outras são ignoradas (Yanow, 2003). Por exemplo, ao categorizar livros por temas, a idade ou cor do livro são ignoradas.

No campo das políticas públicas, a categorização é extremamente importante pois apoia a definição de quais cidadãos podem ter acesso a determinados direitos, benefícios ou punições (Lotta & Costa, 2020; Møller, 2009; Lotta, 2015; Lipsky, 2010). A literatura que trata da operação do Estado na seleção de perfis e formação de imagens de público - ou na *categorização* de cidadãos - concentra-se, principalmente, no nível de formulação de políticas públicas e no âmbito da escolha de instrumentos (Schneider & Ingram, 1993; Yanow, 2003; Stone, 1988).

Schneider & Ingram (1993), por exemplo, analisaram a construção social de populações alvo de políticas públicas a partir de dois elementos. O primeiro refere-se ao reconhecimento de características comuns entre os membros de um grupo; o segundo, à atribuição de valores e significados simbólicos a essas mesmas características. As autoras elaboraram uma matriz para identificar as populações alvo de acordo com a valoração na sua construção social (positiva ou negativa) e seu poder (baixo ou alto). De acordo com seu posicionamento na matriz, determinado grupo será considerado merecedor ou não merecedor. Essas construções geram efeitos diferenciados sobre os grupos-alvo, direcionando benefícios aos grupos percebidos de maneira positiva e sanções àqueles considerados negativamente (Schneider & Ingram, 1993).

Nesse contexto, a categorização tem como efeito a criação de categorias oficiais ou políticas² de cidadãos, isto é, classificações institucionalizadas em leis e documentos estatais, formuladas a partir de decisões administrativas ou políticas (Harrits & Møller, 2011; Lotta & Costa, 2020). Como fruto de disputas políticas e visões de mundo não necessariamente homogêneas, essas categorias podem expressar ambiguidade (Matland, 1995), a exemplo das mensagens contraditórias sobre HIV/AIDS e os grupos sociais alvo de campanhas de prevenção nos anos 1980 e 1990 (Moraes & Amorim, 2011). Isso

² Harrits & Møller (2011) usam a expressão “categorias políticas”.

reflete, inclusive, na transformação da categoria ao longo do tempo, com o reconhecimento de determinados grupos (por exemplo, os povos originários), a reclassificação de um fenômeno como social e não biológico (por exemplo, a transexualidade) e o combate a preconceitos (como a pessoa com deficiência). A discussão sobre esse tipo de categoria na implementação de políticas públicas é escassa.

III. Categorização no nível da rua dos serviços públicos

Os esforços para abordar os processos de categorização nos estudos sobre implementação de políticas públicas no nível da rua são relativamente recentes. Eles olham para como processos de categorização são realizados por burocratas de nível de rua em seu exercício de discricionariedade e para os efeitos sobre quem recebe o quê. A seguir, apresentamos esta literatura.

III.1. Categorias e categorização

Nas análises sobre o nível da rua dos serviços públicos, Michael [Lipsky \(2010\)](#) introduz a noção de categorização ao desenvolver a teoria da burocracia de nível de rua. O autor estrutura esse debate ao destacar os encontros críticos entre usuários e burocratas que atuam nas pontas do sistema. Esses profissionais, segundo Lipsky, têm seu trabalho definido pela interação direta com os cidadãos, na qual exercem discricionariedade e tomam decisões que moldam, na prática, a implementação das políticas públicas. Ou seja, os burocratas de nível de rua exercem atos discricionários - isto é, possuem liberdade para agir dentro de determinados parâmetros, definidos pelos constrangimentos organizacionais e pelos comandos hierárquicos dos gestores, inclusive dos gerentes de nível de rua ([Hupe, 2013](#); [Lipsky, 2010](#); [Gassner & Goffen, 2018](#)).

A categorização é uma atividade cognitiva inerente ao exercício da discricionariedade e atuação dos burocratas de nível de rua. Trata-se de uma tarefa administrativa. Por um lado, a categorização tem a finalidade de tornar as demandas e indivíduos legíveis para o Estado no âmbito daquele serviço. Por outro, pode ser um dos mecanismos de simplificação do trabalho (*coping strategies*), em geral executado em condições adversas de restrições de recursos e alta demanda por atendimento ([Lipsky, 2010](#); [Tummers et al., 2015](#)). Nesse sentido, o processo de categorização como *coping* permite automatizar decisões e comportamentos cotidianos, reduzindo incertezas e tornando a rotina mais manejável. É um processo que permite aos profissionais se aproximar, se afastar ou confrontar os usuários ([Tummers et al., 2015](#)), sendo moldado por condições e desigualdades organizacionais e orientado à simplificação do trabalho ([Lotta et al., 2024](#)).

Nesse contexto, se convertida em ação discricionária, a categorização pode compor o exercício de uma discricionariedade procedimental, no sentido de se adotar ou deixar de fazer alguns procedimentos, dependendo de como se classifica o usuário ([Brodkin & Majmundar, 2010](#)). As consequências desse tipo de decisão seriam, possivelmente, a exclusão administrativa ou aumento da disponibilidade e atratividade do serviço para determinados públicos ([Lipsky, 2010](#); [Tummers et al., 2015](#)). Nessa leitura, a categorização cumpriria um papel de fundamentar as consequências materiais na alocação e distribuição desigual dos recursos.

Compreende-se que, ao mesmo tempo que o trabalho no nível da rua é atravessado por regras e supervisão administrativa, os agentes são socialmente situados e orientam suas decisões não somente por conformidades às regras e condições estruturais, mas também por seus valores e repertórios culturais (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Ao realizar julgamentos sociais, os burocratas de nível de rua têm narrativas sobre as identidades, o caráter moral e os comportamentos das pessoas que atendem nos serviços públicos. Eles usam essas narrativas para justificar suas ações, numa lógica de premiação ou sanção, respectivamente, ao “bom” e “mau” usuário do serviço (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Lotta & Pires, 2020).

Os julgamentos são expressão da dimensão cognitiva do exercício da discricionariedade, que implicam raciocínio sobre as regras, comandos gerenciais, valores, formação profissional, trajetória e tudo mais que possa informar o repertório do burocrata de nível de rua (Abbot, 1988; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Molander & Grimen et al., 2012; Harrits, 2016). O raciocínio é feito com base na interação do burocrata de nível de rua com o cidadão e pode resultar na atribuição de merecimento ou de direitos (Møller, 2009).

As categorias usadas para nomear indivíduos são diferentes conforme ancoradas em direitos ou em moralidades. Assim, a “guinada sociológica” nos estudos da discricionariedade dos burocratas de nível de rua ajuda a entrever como os processos de categorização não ocorrem somente em função de necessidades burocráticas, mas também guiados por valores, normas e outros elementos culturais (Lotta & Pires, 2019). Ou seja, sob essa ótica, a categorização é compreendida como processo cognitivo de julgamento social que leva agentes de nível de rua a decidirem quem é incluído e quem é excluído de certos direitos, obrigações e atitudes de merecimento (Møller, 2009).

Portanto, a categorização é uma prática valorativa, que pode constituir direitos políticos e sociais ou posicionar os cidadãos-usuários dos serviços como menos merecedores. Disso decorre um forte elemento de inclusão e exclusão, o que ganha proporções de grupo, na medida em que os significados da categorização são coletivamente compartilhados (Møller, 2009). Em síntese, o processo de categorização pode ser entendido como: i) um mecanismo de agrupamento e prática política; ii) um mecanismo redutor de ambiguidades em situações sociais; iii) um processo social distintivo (Møller, 2009).

Pensando no nível da rua do serviço público e a preocupação com os julgamentos de merecimento ou direito, uma das abordagens é distinguir as categorias oficiais das categorias sociais. Como mencionado, as oficiais referem-se às categorias presentes no sistema político-administrativo. Já as sociais referem-se às categorias usadas em outros sistemas e práticas sociais (Harrits & Møller, 2011; Lotta & Costa, 2020). Os dois perfis de categoria interagem, a ponto de se influenciarem e, dependendo de interações mais complexas no campo político, modificarem-se mutuamente, em processos de institucionalização de demandas ou de mobilização das normas para combater desigualdades (Harrits & Møller, 2011; Schneider & Ingram, 1993).

Categorias sociais podem ser predominantes entre agentes implementadores de políticas preventivas a “grupos de risco”, muitas vezes como reflexo de um conhecimento de senso comum, em estereótipos e concepções de normalidade que não decorrem de um conhecimento “escolar” fundado em conhecimento científico e/ou profissional (Møller & Harrits, 2013; Harrits & Møller, 2014). As posições sociais relativas dos indivíduos que categorizam e dos que são categorizados é importante para a análise. Os processos de categorização tendem a reforçar normas sociais hegemônicas de classe, gênero e

raça, em operações de diferenciação social (Møller & Harrits, 2013; Harrits; Møller, 2014; Lamont, 2009; Siblot, 2006).

No Brasil, alguns trabalhos têm mobilizado essas lentes de categorização e julgamentos para endereçar a problemática da (re)produção de desigualdades. Lotta (2019) mostra como os sistemas de categorização operam a distinção entre “bons” e “maus” cidadãos com base em repertórios morais, culturais e de condições de saúde. Segundo explica, esses sistemas de categorização geram ações mais ou menos desiguais em termos de tratamento e atenção dispensadas (Lotta, 2019). Ademais, a categorização cumpre a função de distinção social por meio da moralidade, o que ganha relevo no contexto em que os burocratas de nível de rua são especialmente próximos - territorialmente, socialmente - dos cidadãos que utilizam o serviço público (Lotta & Pires, 2020).

Ainda, há trabalhos que tematizam a (re)produção das desigualdades de gênero nos processos de categorização. Cordeiro (2023) mostra como agentes de segurança pública que trabalham no atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica constroem a vítima ideal ao operarem as noções de “vítima de verdade” com base nas identidades das denunciante e em como se comportam. Miranda (2021) discute como a categorização, nos atendimentos de saúde sexual e reprodutiva na atenção básica em saúde, aponta para a tutela das escolhas e caminhos de algumas mulheres, assim como para a reiteração de papéis de gênero que responsabilizam mulheres e mães, em detrimento de homens, pais e parceiros.

III.1.1. Estereótipos

O conceito de estereótipo é mobilizado e analisado por diversos campos do conhecimento, como psicologia, sociologia e ciência política (Dovidio et al., 2010). Estereótipos são categorias sociais em uma forma mais simplificada, pois se baseiam em pressupostos sobre o comportamento e características de certos grupos (Harrits, 2019). Por vezes, a literatura sobre estereótipos se confunde com a de categorias e categorização, uma vez que os estereótipos constituem um tipo específico de categorização. As definições propostas por diferentes autores variam quanto ao aspecto enfatizado, mas, em geral, convergem na ideia de que estereótipos são conjuntos de atributos associados a determinados grupos sociais. (Dovidio et al. 2010; Hilton & Von Hippel, 1996). Eles não são um reflexo objetivo da realidade dos grupos sociais, mas crenças sobre as características e comportamentos atribuídos a seus integrantes (Hilton & Von Hippel, 1996). Quando alguém se baseia em estereótipos para julgar uma pessoa, a associam a um conjunto de características e expectativas que vão muito além de sua aparência mais imediata.

Eles podem ser explícitos, os quais são utilizados de maneira consciente e deliberada, ou implícitos, quando a pessoa que os têm não é ciente que os possui (Dovidio et al., 2010). Também é possível diferenciar a ativação e a aplicação de estereótipos. A ativação de estereótipos é o uso deles em nossas reflexões, enquanto a aplicação é quando eles são de fato usados como base para nossas decisões e atos (Harrits, 2019). A ativação é mais difícil de evitar, pois estereótipos estão amplamente internalizados; mas a passagem da ativação para a aplicação pode ser evitada por meio de processos reflexivos (Harrits, 2019). Estereótipos implícitos podem ter uma ativação não-intencional, ou seja, ao se deparar com o ‘outro’, estereótipos sobre seu grupo social de pertencimento são ativados automaticamente, sem serem notados (Dovidio et al., 2010).

Na área de psicologia, a pesquisa sobre estereótipos sublinha a função dos esquemas cognitivos no apoio ao processamento de informação e à redução da incerteza social (Dovidio et al., 2010; Harrits, 2019). Estudos de psicologia buscam compreender modelos de representação dos estereótipos. Isto é, como os estereótipos representam a totalidade do grupo social a que são atribuídos? Alguns modelos propostos são: i) protótipo: a crença em um tipo ideal ao qual os membros de tal grupo são associados; ii) exemplar: a crença de que todos os membros de um grupo são similares a uma pessoa em particular e real; iii) rede associativa: estereótipos são redes de atributos que são associados sobre membros de certos grupos e tais associações são ativadas automaticamente; iv) estereótipo como esquemas: representações cognitivas constituídas por uma série de crenças abstratas sobre os membros de um determinado grupo; v) *base rates*: estereótipos como a média dos atributos das pessoas de certos grupos (Hilton & Hippel, 1996).

Já os estudos sociológicos focam na função social da formação e manutenção de estereótipos. Nessa visão, estereótipos são fenômenos de nível grupal marcados pela diferenciação entre o ‘nós’ e o ‘eles’ (Dovidio et al. 2010; Harrits, 2019). Enquanto o ‘nós’ se refere ao grupo social ao qual pertencemos, o ‘eles’ diz respeito àqueles que não nos consideramos membros. O processo de formação e manutenção de estereótipos são associados à competição entre grupos, pois são ferramentas de redução do acesso de membros de outros grupos aos recursos que estão em competição (Dovidio et al., 2010).

Na análise do uso de estereótipos no nível grupal, é apontado que integrantes de *grupos externos* são comumente percebidos como mais homogêneos do que os integrantes dos grupos de pertencimento. Ou seja, acredita-se que há um alto grau de compartilhamento de características e comportamentos entre pessoas de grupos sociais aos quais não pertencemos (Hilton & Hippel, 1996). Dessa forma, estereotipamos principalmente pessoas de grupos sociais que consideramos distantes de nossa autopercepção social e identitária. Um efeito é o exagero das diferenças entre o ‘nós’ e o ‘eles’ (Harrits, 2019). Portanto, enquanto estudos da psicologia frisam a função cognitiva de simplificação da interação com o mundo que os estereótipos desempenham, sociólogos os consideram ferramentas de construção identitária nas relações sociais e fronteiras de pertencimento (Harrits, 2019).

Os efeitos dos estereótipos são amplos. Quando ativados, afetam na percepção do outro e geram expectativas sobre como achamos que ele irá se comportar (Dovidio et al., 2010). Portanto, é uma ferramenta intimamente ligada à discriminação, ou seja, o tratamento desigual dado a um indivíduo devido ao seu grupo de pertencimento (Dovidio et al., 2010). O uso de estereótipos também pode gerar profecias autorrealizáveis: o aumento da chance do outro se comportar conforme a expectativa gerada já que ele recebeu um tratamento enquadrado em crenças demarcadoras (Hilton & Hippel, 1996). Por exemplo, quando um professor mobiliza um estereótipo negativo sobre um aluno (devido a sua classe social, raça/cor, gênero etc.) ele tende a baixar as expectativas quanto ao sucesso desse estudante e pode dispensar-lhe um tratamento diferenciado, gerando de fato um rendimento inferior. Esse mecanismo de profecia autorrealizável, por seu turno, reforça os estereótipos iniciais, criando um ciclo vicioso.

Na literatura de burocracia de nível de rua, o conceito de estereótipo é instrumentalizado para apoiar a análise da discricionariedade dos burocratas (Harrits, 2019). Os burocratas de nível de rua precisam interpretar situações reais, julgá-las e encaixá-las em categorias oficiais pré-existentes e nem sempre objetivas (Lotta & Kirschbaum, 2022; Harrits, 2019).

[Raaphorst & Groenevel \(2018\)](#) diferenciam dois usos de estereótipos por burocratas de nível de rua. O primeiro refere-se aos estereótipos como atalhos cognitivos: quando servem de base para inferir atributos não-observáveis a partir de características observáveis. O segundo diz respeito aos estereótipos como lentes interpretativas: quando atributos observáveis são interpretados de maneira diferente conforme o grupo social ao qual o indivíduo é associado pelo burocrata. Neste último caso, pessoas com os mesmos atributos observáveis recebem avaliações distintas a depender de sua classificação grupal.

A literatura brasileira observou uso de estereótipos por burocratas de nível de rua ([Lotta & Kirschbaum, 2022](#); [Thomazinho, 2024](#)). [Lotta & Kirschbaum \(2022\)](#) investigaram como estereótipos associados a classes sociais estão presentes no processo de categorização de professores, podendo reproduzir desigualdades no acesso à políticas universais. Os autores observaram, por exemplo como as categorias “família desestruturada” e “usuários de drogas” foram ativadas principalmente quando os professores são apresentados a vinhetas com famílias mais vulneráveis, indicando que esse perfil tende a ser mais estereotipado por professores ([Lotta & Kirschbaum, 2022](#)).

[Thomazinho \(2024\)](#) investigou o uso (e o bloqueio) de estereótipos por professores/as de pré-escolas. A autora observou como a lógica de categorização desses/as profissionais pode variar em um *continuum* no qual um extremo é a categorização estereotipada e no outro a categorização investigativa. Enquanto a categorização estereotipada corresponde ao processo de classificação de outra pessoa baseada em estereótipos associados ao seu grupo de pertencimento percebido, a categorização investigativa é “caracterizada por um processo contínuo de formulação de hipóteses sobre o outro, verificação e formulação de novas hipóteses” ([Thomazinho, 2024](#), p. 97, tradução nossa). Ao analisar as reações dos professores pré-escolares às vinhetas que apresentavam o caso de um menino com problemas de conflito na escola, foi constatado que as reações estereotipadas vinham mais acompanhadas de estratégias mais punitivas e restritivas, enquanto reações investigativas estavam atreladas a estratégias de suporte e diálogo com a criança. Tal achado indica como o uso de estereótipos pode contribuir para a reprodução de desigualdades ([Thomazinho, 2024](#)).

III.1.2. Estigma

O estigma é um fenômeno relacionado à interação social e ao processo de julgamento de certas identidades sociais. Embora seja um conceito que perpassa as dimensões pessoal, interpessoal e coletiva dessas identidades, trata-se de um fenômeno fundamentalmente de natureza social (Dovidio et al., 2000). Estigma refere-se ao descompasso entre a identidade social virtual, isto é, os atributos colocados ao outro sobre como deveria ser, e a identidade social real, que são os atributos que o outro de fato tem ([Goffman, 2008](#)). Diferentemente do estereótipo, o estigma vai além da atribuição de determinadas características a grupos e indivíduos, na medida em que também engendra um processo que questiona a humanidade do outro, atribuindo-lhe um valor inferior (Dovidio et al., 2000; [Goffman, 2008](#)).

O estigma é marcado pelo seu caráter relacional e dinâmico, o que ressalta sua dimensão histórica e contextual e envolve pelo menos dois componentes: (i) o reconhecimento da diferença baseada em alguma característica distinta ou marca; (ii) a consequente desvalorização da pessoa (Dovidio et al., 2000). Erving Goffman, um dos autores seminais no estudo do tema, propôs três tipos

de estigma, baseados em características relacionadas a (i) *abominações do corpo*, que se referem a deformações físicas; (ii) *manchas de caráter individual*, atreladas ao comportamento, como por exemplo, adicções ou transtornos mentais; e (iii) *estigma tribal de raça, nação ou religião*, relacionado a marcadores sociodemográficos (Goffman, 2008).

³ “Normais” é como Goffman (2008) se refere às pessoas não estigmatizadas na interação.

Considerando que o estigma ressalta a relação entre os atributos e estereótipos de um indivíduo ou grupo com as consequências sociais por eles percebidas, a interação entre esses grupos se torna o foco analítico. Na interação direta entre indivíduos “normais”³ e estigmatizados, dois elementos do estigma se destacam: a visibilidade da característica estigmatizante, e a controlabilidade dessa característica (Crocker & Lawrence, 1999). Assim, o fato de uma característica estigmatizante estar mais visível impacta na leitura que os outros terão do indivíduo, na forma como o estigmatizado lida com essa característica e no esforço que faz para disfarçá-la (Dovidio et al, 2000). Da mesma maneira, quanto maior a percepção da pessoa “normal” sobre o controle e a responsabilidade da pessoa estigmatizada em relação à sua característica estigmatizante, maior rejeição a pessoa estigmatizada tende a sentir, o que se observa, por exemplo, com o sobrepeso ou a dependência de drogas.

O processo de estigmatização, especialmente durante as interações, pode trazer efeitos tanto para quem estigmatiza quanto para o indivíduo estigmatizado. Para o último, podem ser observadas consequências físicas, barreiras de acesso a direitos, assim como graves consequências psicológicas, uma vez que o estigma tem reflexos cognitivos, emocionais e comportamentais (Dovidio et al., 2000). Ainda, pode haver a incorporação pela pessoa estigmatizada da ideia de que ela realmente é inferior, o que leva a um auto ódio (Goffman, 2008). Entretanto, embora esteja atrelado a um processo de consequências negativas, é possível que o processo de estigmatização se mostre ambivalente, desencadeando também benefícios e um tratamento positivo em razão do estigma em determinado contexto.

Já para o grupo que estigmatiza, o estigma está diretamente relacionado à hierarquia social, reforçando a visão cultural de mundo do grupo dominante e justificando seu *status* de superioridade. É um mecanismo que aumenta a auto-estima desses grupos a partir da comparação com grupos estigmatizados. Estigmas despertam ansiedade e sentimentos de ameaça em quem estigmatiza, geralmente mobilizando estereótipos que chegam a despertar medo de sua morte (Goffman, 2008). Dessa forma, quem estigmatiza não atua como mero observador, uma vez que participa dos processos de percepção, memória, interpretação e atribuição de comportamento que perpetua e exacerba a estigmatização (Dovidio et al., 2000).

Por seu foco na interação social, o conceito de estigma se liga a outros conceitos como desvio e preconceito. A sociologia do desvio se baseia na ideia de que há comportamentos ou condições que se afastam da expectativa ou do padrão (Becker, 2008). Embora desvio e estigma partam do mesmo olhar para as interações, o estudo do estigma se concentra na própria construção das interações, enquanto o desvio foca na interação como ferramenta de análise da ação coletiva, isto é, como os processos e os atores dentro de um contexto produzem e atualizam a ideia de crime ou desvio. Já o preconceito, em linhas gerais, se refere a atitudes negativas, geralmente baseadas em imprecisões e generalizações (Dovidio et al., 2000). Assim, a pessoa estigmatizada é quase sempre alvo de preconceito, no entanto, embora tanto preconceito quanto estigma se relacionem a percepções culturais difundidas sobre o valor de diferentes grupos, estigma é um termo mais abrangente. O conceito de estigma articula respostas individuais com reações coletivas comuns ao grupo estigma-

tizado (generalizações), configurando-se como um fenômeno que desencadeia consequências tanto psicológicas quanto sociais (Dovidio et al., 2000).

Para o estudo do processo de categorização na implementação de políticas públicas, o estigma tem aparecido como um fator que informa as categorias sociais, o que impacta na forma como o usuário interage com o burocrata de nível de rua. Nos encontros em nível de rua, os burocratas tendem a utilizar estigmas para simplificar as identidades dos usuários ou forçar sua relação a determinados grupos sociais (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Lotta, 2019). O conceito não aparece só como elemento que impacta na interação, mas também como resultado desta interação. Como discute Pires (2019), processos de implementação podem (re)produzir desigualdades materiais e simbólicas. Desse modo, os encontros entre usuários e BNRs podem também reforçar processos de estigmatização (Marins, 2019; Costa et al., 2022). Esse entrelaçamento entre categorias, estigma e implementação não se restringe ao nível micro da interação, mas também estrutura a própria forma como os públicos são definidos nas políticas. No campo da saúde mental, por exemplo, mudanças sucessivas nas categorias políticas buscaram desestigmatizar seus beneficiários, mostrando como as disputas classificatórias moldam - e são moldadas por - essas dinâmicas (Costa & Lotta, 2021).

Marins (2019) discute como o status de ser beneficiária do Programa Bolsa Família tem efeitos estigmatizantes sobre as mulheres que participam do programa em uma periferia do Rio de Janeiro. Marins observou que por vezes essas mulheres buscam esconder seu *status* de beneficiária. O processo de solicitação do benefício é acompanhado da visibilidade da condição de pobre. Ao mesmo tempo, a partir do momento que se recebe o benefício, há um julgamento moral sobre os gastos das beneficiárias. Gastos que são considerados supérfluos são negativamente julgados pelos outros. A tentativa de invisibilizar a condição de beneficiária se dá justamente para minimizar os riscos de agressões, ofensas e julgamentos (Marins, 2019). Segundo Marins, da mesma maneira que as mulheres, crianças e adolescentes de famílias beneficiárias também são estigmatizadas em suas relações com professores e outros estudantes.

De maneira similar, Costa et al. (2022) evidenciam que, nos atendimentos realizados na Atenção Primária em Saúde, nos serviços especializados em HIV e nos CAPS, os profissionais reforçam estigmas ao usar categorias sociais - como jovens negros, pobres, mães solo ou LGBTQIA+ - para orientar decisões de triagem, aconselhamento e encaminhamento.

No [Quadro 1](#), destacamos as diferenças entre as classificações mobilizadas durante o processo de categorização.

IV. Reflexão sobre agendas

As lentes teóricas de categorização, estereótipos e estigma oferecem importantes possibilidades de análise de implementação de políticas públicas porque reconhecem que ideias, valores e pertencimento social dos burocratas de nível de rua são relevantes na sua relação com os usuários. Uma parte da discussão verifica como a categorização compõe o exercício da discricionariedade. Outra, procura fatores que explicam a categorização, como a relação entre as posições dos burocratas de nível de rua e dos usuários no espaço social (Harrits, 2019; Raphorst & Groeneveld, 2018), o grau de profissionalização dos burocratas e práticas de reflexão em pares (Møller, 2021; Thomazinho,

Quadro 1 - Síntese dos conceitos

	Categorias	Estereótipos	Estigmas
Definição	Classificações ancoradas em critérios político-administrativos, profissionais e sociais utilizadas para agrupar e identificar indivíduos e organizar cognitivamente a realidade.	Crenças sobre características e comportamentos atribuídas a integrantes de um grupo social.	Descompasso entre a identidade social virtual (atributos idealizados sobre alguém) e a identidade social real (seus atributos efetivos), que engendra um questionamento da humanidade do outro e lhe atribui valor inferior.
Referências teóricas	Durkheim & Mauss (1995 [1903]) ; Harrits & Moller (2011) ; Schneider & Ingram (2019) ; Yanow (2003) .	Dovidio et al. (2010) ; Hilton & Hippel (1996) .	Crocker & Lawrence (1999) ; Dovidio et al. (2000) ; Goffman (2008) .
Estudos com aplicação do conceito para BNR	Cordeiro (2023) ; Lotta (2019) ; Miranda (2021) ; Moller (2009) ; Tummer et al. (2015) .	Harrits (2019) ; Lotta & Kirschbaum (2022) ; Raaphorst & Groeneveld (2018) ; Thomazinho (2024) .	Marins (2019) ; Maynard-Moody & Musheno (2003) ; Costa & Lotta (2021) ; Costa et al. (2022)
Relação entre os conceitos	Organiza cognitivamente a realidade. Ser alocado em determinada categoria pode liberar o acesso a direitos ou gerar sanções.	Acrescentam conteúdo valorativo às categorias, atribuindo uma rede de características (positivas ou negativas) a grupos sociais.	O estigma converte atributos em marcas negativas, reforçando hierarquias e gerando desumanização.

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

2024), além de aspectos político-administrativos da organização onde trabalham ([Lipsky, 2010](#); [Thomazinho, 2024](#)).

Outra parte da discussão tem como foco as consequências da categorização para os usuários. Um eixo está na análise dos seus efeitos materiais, como barreiras de acesso, priorização de cidadãos ([Jilke & Tummers, 2018](#); [Cordeiro, 2023](#)), diferença de tratamento ([Thomazinho, 2024](#)). Outro eixo está em seus efeitos simbólicos, como sobre a percepção de *status* de cidadão e efeitos na identidade ([Pires, 2019](#); [Lotta & Pires, 2019](#); [Dubois, 2019](#)).

A aplicação dos conceitos nos estudos de implementação trazem valiosas contribuições à medida em que oferecem aportes analíticos para lidar com as múltiplas dimensões nas quais as relações de desigualdade podem se (re)produzir no momento de encontro entre burocratas de nível de rua e cidadãos.

Mas ainda há diversas lacunas. A primeira é a necessidade de abordagens multidisciplinares e que considerem os vários níveis dos processos de categorização: intra-pessoal, interpessoal e macro-institucional ([Dovidio et al., 2010](#)). Diferentes métodos e perspectivas analíticas dos campos de estudos da psicologia, ciência política, sociologia, antropologia, economia, entre outros, podem contribuir nesse sentido ([Dovidio et al., 2010](#)). [Lamont & Beljean et al. \(2014\)](#) apontam a necessidade de estudos no *meso-level*, compreendendo como forças institucionais interferem em processos de estigmatização e racialização. Além disso, [Lotta & Kirschbaum \(2022\)](#) identificam a necessidade de ampliação e aprofundamento nas análises sobre como são construídas as categorias utilizadas na implementação das políticas pelos burocratas de nível de rua. Outra, ainda, se refere à necessidade de observar a dinâmicas de estabilidade e mudanças nas categorias sociais e políticas ao longo do tempo ([Harrits & Møller, 2011](#)).

Em relação à mobilização do conceito de estereótipo, [Harrits \(2019\)](#) indica a necessidade de análise dos processos de controle de sua aplicação na implementação de políticas públicas. [Raaphorst & Groeneveld \(2018\)](#) indicam que é

preciso compreender melhor a implicação das características sociodemográficas dos burocratas sobre o uso que fazem dos estereótipos.

Ainda, os trabalhos que mobilizam a noção de estigma para reflexão sobre a burocracia de nível de rua são escassos. No âmbito da implementação de políticas públicas, a literatura de ônus administrativo (*administrative burden*, no inglês) olha para como interações entre burocratas e cidadãos podem ser estigmatizantes, gerando custos psicológicos para os segundos (Moynihan & Herd et al., 2015). Neste sentido, uma possibilidade de agenda é olhar para os tipos de interação que geram maior e menor estigmatização sobre os usuários.

Outra possibilidade de avanço se relaciona com o contexto de produção dos estudos. A literatura internacional que discute processos de categorização baseia sua análise principalmente em países com baixa desigualdade, como é o caso da França e da Dinamarca, ou de alta desigualdade sem a presença de políticas universais, como os Estados Unidos (Lotta & Pires, 2019). Conforme encontrado por Harrits (2019), a homogeneidade/heterogeneidade do público atendido e a identificação do cidadão como da mesma classe social do próprio burocrata são associadas a diferentes formas de categorização. Análises baseadas no contexto de políticas universais atuando em uma sociedade com alto nível de desigualdade podem trazer maior complexidade à literatura internacional (Lotta & Kirschbaum, 2022).

Observações sobre como o contexto de desigualdade afeta a etapa de implementação das políticas públicas no Brasil cresceram nos últimos anos (Pires, 2019). Os momentos de interação entre burocratas e cidadãos no processo de implementação podem contribuir para a reprodução de desigualdades (Lotta & Pires, 2019). A mobilização dos conceitos de categorização, estereótipo e estigma pode apoiar a compreensão desse fenômeno, assim como a elaboração de estratégias mais eficazes para evitar a reprodução das desigualdades já existentes na sociedade. Como apresentado acima, processos rotineiros de categorização dos outros têm efeitos concretos no acesso a recursos materiais e simbólicos (Lamont & Beljean et al., 2014).

No Brasil, os principais marcadores de reprodução da desigualdade na implementação são os de raça, gênero e classe social (Cordeiro, 2023; Lotta & Kirschbaum, 2022; Miranda, 2021; Lotta & Pires, 2019; Medeiros, 2019). O racismo é estruturante na organização econômica e política da sociedade brasileira e está diretamente associado à reprodução de desigualdades ao longo do tempo (Almeida, 2020). Ele é “uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertence” (Almeida, 2020, p. 32).

Uma oportunidade de enriquecimento da literatura brasileira sobre processos de categorização na implementação no nível da rua é integrar a abordagem interseccional (Medeiros, 2019). De acordo com Collins (2019), as opressões interseccionais de raça, gênero e classe moldam as experiências de cada pessoa na sociedade. Essa abordagem envolve a compreensão das relações interseccionais de poder em contextos sociais em que haja diversidade (Collin & Bilge, 2021). A análise interseccional exige não pensar em hierarquias simples, mas sim compreender o lugar social de cada grupo na matriz de dominação estruturada por múltiplos eixos de opressão: raça, etnia, gênero, classe, cidadania, sexualidade, idade, entre outros (Medeiros, 2019). Esses marcadores sociais moldam não apenas as visões sobre os grupos, mas também as oportunidades sociais concretas disponíveis a cada pessoa conforme

sua posição no mundo social. Torna-se fundamental, portanto, compreender como a interseccionalidade atravessa os processos de categorização, estereotipação e estigmatização na implementação de políticas públicas.

Alguns estudos nacionais que abordam profissionais de nível da rua e/ou sua interação com os cidadãos, tratam do contexto brasileiro usando outras lentes. [Eiró \(2019\)](#) examina a conexão entre as representações da pobreza e o poder de decisão dos profissionais encarregados de implementar o Programa Bolsa Família, assim como os efeitos de suas ações na percepção que as famílias beneficiárias têm do programa. O autor notou que a criação de regras informais sobre o uso adequado da renda obtida por parte das assistentes sociais tiveram como consequência barreiras no acesso à cidadania pelos cidadãos ([Eiró, 2019](#)). [Milanezi & Silva \(2019\)](#) tratam do silêncio sobre raça como um elemento que caracteriza o trabalho de profissionais de nível da rua da saúde, em que pese a existência de uma política que focaliza a saúde da população negra ([Milanezi & Silva, 2019](#)). Esses e outros trabalhos demonstram o potencial contributivo do uso dos três conceitos aqui abordados de forma interseccional para a área de Administração Pública, principalmente nas análises sobre burocracia de nível de rua, especialmente em contexto de alta desigualdade. Cabe destacar que os dois trabalhos citados se baseiam em etnografias, agregando uma contribuição metodológica relevante já que a maior parte dos estudos qualitativos na área ancora-se em entrevistas e vinhetas, sendo menos comum o uso de observação direta das interações burocráticas. A abordagem interseccional é uma estratégia para evitar perspectivas simplistas que considerem apenas uma dimensão hierárquica, quando há várias relações de opressão presentes no encontro entre burocrata e cidadão - e nem sempre em apenas uma direção).

No [Quadro 2](#), apresentamos uma lista não exaustiva de perguntas de pesquisa associadas a cada conceito discutido neste artigo.

Quadro 2 - Perguntas de pesquisa associadas a cada conceito

	Categorias e categorização	Estereótipos	Estigmas
Perguntas de pesquisa associadas	Quais as semelhanças e diferenças entre categorias sociais e categorias oficiais? Como e por que categorias sociais se alteram ao longo do tempo? Como categorias sociais diferentes repercutem em distintos tratamentos na sociedade? Como a interseccionalidade marca os processos de categorização? Qual a relação entre categorias sociais e acesso a serviços públicos? Como servidores públicos interpretam e aplicam categorias oficiais e qual a sua relação com as categorias sociais?	Como estereótipos são construídos e alterados? Qual o papel do Estado e das políticas públicas na construção e disseminação (ou bloqueio) de estereótipos? Quais os estereótipos existentes sobre determinados grupos sociais e como eles informam as decisões de políticas públicas? Como grupos sociais expostos a múltiplos marcadores sociais são estereotipados no nível da rua dos serviços públicos? Quais os estereótipos da população a respeito dos servidores públicos?	Como os estigmas informam a formulação e implementação de políticas públicas? Qual é o papel das políticas públicas na construção, reforço ou combate a estigmas contra determinados grupos sociais? Como os estigmas afetam a trajetória dos usuários de serviços públicos, especialmente aqueles caracterizados por múltiplos marcadores sociais? De que forma os burocratas de nível de rua utilizam ou combatem estigmas em sua atuação?

Fonte: elaborado pelos autores (2025).

V. Conclusão

Neste artigo, foi discutida a importância dos estudos sobre categorização dentro da área de implementação de políticas públicas. Profissionais do nível da rua comumente baseiam seus raciocínios em categorias sociais, estereótipos ou estigmas sobre determinados grupos sociais. Esses processos podem ter efeitos materiais e simbólicos sobre os públicos-alvo das políticas públicas. Mobilizar os conceitos de categorização, categorias, estereótipos e estigmas pode apoiar o entendimento dos processos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.

A partir da literatura de sociologia e psicologia, definimos esses conceitos-chaves e ilustramos como podem ser usados em pesquisas em implementação de políticas públicas. Por meio desses conceitos, o artigo discutiu a importância das lentes de categorização, estereótipos e estigma na análise da implementação de políticas públicas, destacando como as percepções e valores dos burocratas de nível de rua influenciam suas decisões e ações, o que pode ter efeitos materiais, como o acesso desigual aos serviços, quanto os efeitos simbólicos, que impactam a identidade e o status dos cidadãos.

O trabalho com essa literatura tem lacunas significativas, que demandam uma abordagem multidisciplinar, que considere diferentes níveis de categorização e a interseccionalidade entre raça, gênero e classe, a fim de entender melhor como as desigualdades são (re)produzidas durante a interação entre burocratas e cidadãos. Além disso, a literatura existente pode ser enriquecida por meio de análises em contextos de alta desigualdade, como sinalizado pelos estudos que usam essas lentes no Brasil, um país marcado por desigualdades estruturais, especialmente em termos de raça. A integração da abordagem interseccional é uma forma de enriquecer as análises e evitar simplificações que não considerem a complexidade das relações de opressão presentes nas interações entre burocratas e cidadãos.

Declaração de uso de IA

Os autores declaram que não usaram IA.

Financiamento

Os autores agradecem o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (processos 2013/07616-7, 2017/24750-0, 2019/13439-7, 2019/24495-5, 2020/15430-4, 2025/05128-2 e 2025/06737-2), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (processo 3015180/2018-5e) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Código de Financiamento 001).

Disponibilidade de dados

Os dados de pesquisa só estão disponíveis mediante solicitação.

Conflito de interesses

Os autores declaram que não possuem qualquer conflito de interesse que possa ter influenciado a elaboração deste artigo.

Gabriela Thomazinho (gabriela.thomazinho@gmail.com) é Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e pós-doutoranda em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas. É integrante do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro de Estudos em Implementação de Políticas Educacionais (CIPE).

Juliana Rocha Miranda (jurochamiranda95@gmail.com) é Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e doutoranda em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas. É integrante do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro de Estudos em Implementação de Políticas Educacionais (CIPE).

Giordano Magri (gmmagri@gmail.com) é Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas. É integrante do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Gabriela Lotta (gabriela.lotta@gmail.com) é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e professora de Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas. É integrante do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro de Estudos em Implementação de Políticas Educacionais (CIPE).

Referências

- Abbott, A. (1988) *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Almeida, S. (2020) *Racismo estrutural*. São Paulo: Editora Jandaíra.
- Becker, H.S. (2008) *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras.
- Brodkin, E. & Majmundar, M. (2010) Administrative exclusion: organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), pp. 827-848. DOI
- Cerulo, K.A., Leshziner, V. & Shepherd, H. (2021) Rethinking culture and cognition. *Annual Review of Sociology*, 47, pp. 63-85. DOI
- Cicourel, A.V. (1974) *Cognitive sociology: language and meaning in social interaction*. New York: Free Press.
- Collins, P.H. (2019) *Pensamento feminista negro*. São Paulo: Boitempo.
- Collins, P.H. & Bilge, S. (2021) *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo.
- Cordeiro, N. (2023) *Violência contra as mulheres: (re)produção de desigualdades nas políticas públicas*. Recife: SOS Corpo.
- Costa, M.I.S., Lotta, G., Miranda, J.R., Salatino, L.C. & Agrela, E. et al. (2022) Percepções dos profissionais de linha de frente da saúde sobre HIV e juventudes. *Saúde em Debate*, 46(spe7), pp. 142-156. DOI
- Costa, M.I.S. & Lotta, G.S. (2021) De “doentes mentais” a “cidadãos”: análise histórica da construção das categorias políticas na saúde mental no Brasil. *Ciênc. Saúde Coletiva*, 26, pp. 3467-3479. DOI
- Crocker, J. & Lawrence, J.S. (1999) Social stigma and self-esteem: the role of contingencies of worth. In: D.A. Prentice & D.T. Miller (orgs) *Cultural divides: understanding and overcoming group conflict*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 364-392.
- Dovidio, J.F., Hewstone, M., Glick, P. & Esses, V.M. (2010) Prejudice, stereotyping and discrimination: theoretical and empirical overview. In: J.F. Dovidio et al. (orgs) *The SAGE handbook of prejudice, stereotyping and discrimination*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 3-28. DOI
- Dubois, V. (2019) Institutional order, interaction order and social order: administering welfare, disciplining the poor. *Politiche Sociali*, 3, pp. 507-520. DOI
- Durkheim, É. & Mauss, M. (1995) Algumas formas primitivas de classificação. In: M. Mauss *Ensaio de sociologia*. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- Eiró, F. (2019) The vicious cycle in the Bolsa Família program's implementation: discretionality and the challenge of social rights consolidation in Brazil. *Qualitative Sociology*, 42(3), pp. 385-409. DOI
- Gassner, D. & Gofen, A. (2018) Street-level management: a clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), pp. 551-568. DOI
- Goffman, E. (2008) *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: LTC.
- Harrits, G.S. (2016) Being professional and being human. Professional's sensemaking in the context of close and frequent interactions with citizens. *Professions and Professionalism*, 6(2), pp. 1-17. DOI

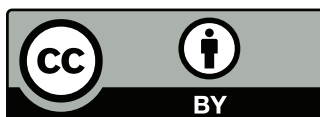
- Harrits, G.S. (2019) Stereotypes in context: how and when do street-level bureaucrats use class stereotypes? *Public Administration Review*, 79(1), pp. 93-103. DOI
- Harrits, G.S. & Møller, M.Ø. (2011) Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework. *Distinktion*, 12(2), pp. 229-247. DOI
- Harrits, G.S. & Møller, M.Ø. (2014) Prevention at the front line. *Public Management Review*, 16(4), pp. 447-480. DOI
- Hiltons, J.L. & Von Hippel, W. (1996) Stereotypes. *Annual Review of Psychology*, 47, pp. 237-271. DOI
- Hupe, P. (2013) Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), pp. 420-440. DOI
- Ingram, H., Schneider, A.L. & Deleon, P. (2019) Social construction and policy design. In: P. Sabatier (org) *Theories of the policy process*. Abingdon: Routledge, pp. 93-126.
- Jilke, S. & Tummers, L. (2018) Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), pp. 226-238. DOI
- Lamont, M. (2009) *The dignity of working men: morality and the boundaries of race, class, and immigration*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lamont, M., Beljean, S. & Clair, M. (2014) What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality. *Socio-Economic Review*, 12(3), pp. 573-608. DOI
- Lipsky, M. (2010) *Street-Level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. & Costa, M.I.S. (2020) Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas. *Revista de Sociologia e Política*, 28(76), e004 DOI
- Lotta, G. & Kirschbaum, C. (2022) Double standard in the classroom: analysis of socio-semantic categorization networks operated by teachers. *Revista de Administração Pública*, 56(1), pp. 100-133. DOI
- Lotta, G. & Pires, R.R.C. (2019) Incorporating dimensions of social inequality. In: P. Hupe (org) *Research handbook on street-level bureaucracy: the ground floor of government in context*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 86-101.
- Lotta, G.S. & Pires, R.R.C. (2020) Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. *Dados*, 63(4), e20190112. DOI
- Lotta, G.S. (2015) *Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na estratégia saúde da família*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Lotta, G.S. (2019) Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. In: R.R.C. Pires (org) *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Lotta, G., Krieger, M.G.M., Cohen, N. & Kirschbaum, C. (2024) Not separate, but certainly unequal: the burdens and coping strategies of low-status street-level bureaucrats. *Governance*, 37(3), pp. 907-926. DOI
- Marins, M.T. (2019) *As consequências não previstas do Programa Bolsa Família. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP.
- Matland, R.E. (1995) Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), pp. 145-174. DOI
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003) *Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgement*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Medeiros, R.D.S. (2019) Interseccionalidade e políticas públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos. In: R.R.C. Pires (ed.) *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Milanezi, J. & Silva, G.M. (2019) Silêncio - reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. In: R.R.C. Pires (org) *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Miranda, J.R. (2021) *Implementação e desigualdades na atenção à saúde reprodutiva*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E.O. (2012) Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), pp. 214-230. DOI
- Møller, A.M. (2021) Deliberation and deliberative organizational routines in frontline decision-making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(3), pp. 471-488.
- Møller, M.Ø. (2009) *Solidarity and categorization: solidarity perceptions and categorization practices among Danish social workers*. Aarhus: Aarhus University.
- Møller, M.Ø. & Harrits, G.S. (2013) Constructing at-risk target groups. *Critical Policy Studies*, 7(2), pp. 155-176. DOI
- Morais, P.B. & Amorim, R.F. (2011) Políticas públicas de saúde e campanhas de prevenção à AIDS: resgatando algumas controvérsias enfrentadas nas décadas de 1980 e 1990. *Tempo da Ciência*, 18(35), pp. 95-114. DOI
- Moynihan, D., Herd, P. & Harvey, H. (2015) Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), pp. 43-69. DOI
- Pires, R.R.C. (2019) *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Brasília: Ipea.

- Raaphorst, N. & Groeneveld, S. (2018) Double standards in frontline decision making: a theoretical and empirical exploration. *Administration and Society*, 50(8), pp. 1175-1201. DOI
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993) Social construction of target populations: implications for politics and policy. *The American Political Science Review*, 87(2), pp. 334-347. DOI
- Siblot, Y. (2006) *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Stone, D. A. (1998) *Policy paradox and political reason*. Northbrook: Scott Foresman & Co.
- Thomazinho, G. (2024) *Logics of categorization at the frontline: how do kindergarten professionals use and block stereotypes?* Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Tummers, L.L.G., 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), pp. 1099-1126. DOI
- Yanow, D. (2003) *Constructing race and ethnicity in America: category-making in public policy and administration*. New York: M.E. Sharpe.
- Zerubavel, E. (1991) *The fine line: making distinctions in everyday life*. New York: Free Press.

Categorization, stereotypes, and stigma in policy implementation: conceptual foundations for a research agenda

Keywords: street-level bureaucracy, bureaucratic discretion, intersectionality, normative judgments, access to public services.

ABSTRACT Introduction: This article explores how the concepts of categorization, stereotypes, and stigma provide a lens for analyzing the implementation of public policies in Brazil, a country marked by profound social inequality. While both international and Brazilian scholarship on street-level bureaucracy recognize the role of bureaucratic discretion, these concepts remain underutilized in systematic analyses. The article aims to define these concepts, trace their applications in the literature, and propose a research agenda tailored to the Brazilian context. **Materials and methods:** This study presents a narrative literature review that brings together classical references (Durkheim, Goffman, Yanow, Lamont, Dovidio, among others), foundational studies on street-level bureaucracy (Lipsky, Maynard-Moody & Musheno, Tummers, Brodtkin), and recent Brazilian contributions (Lotta, Pires, Cordeiro, Thomazinho, Marins, Costa). The article brings together key definitions, empirical findings, and identified gaps in the literature, developing conceptual syntheses and suggesting paths for future research. **Results:** The review indicates that: (i) categorization organizes reality cognitively by dividing citizens into official (administrative) and social (moral and cultural) categories, shaping their access to rights; (ii) stereotypes act as cognitive shortcuts or interpretive frames, guiding judgments about service users and potentially reinforcing social inequalities; and (iii) stigma devalues groups by contrasting real and idealized identities, producing both symbolic and material effects. The proposed research agenda calls for the need to examine the relationship between social and official categories, the mechanisms through which stereotypes are produced or resisted, and the effects of stigma on the life trajectories of public service users. **Discussion:** The study demonstrates that these concepts help us understand both material outcomes (such as unequal access to goods and services) and symbolic dimensions (including identity, status, and recognition) in policy implementation. The analysis makes the case for an intersectional approach that integrates race, gender, class, and other social markers to reveal how overlapping forms of oppression shape public policy implementation. The coexistence of deep inequality and universalist policies makes Brazil a particularly significant and revealing context for international debate.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Executive summary

Research context

The implementation of public policies is a central area of study in Political Science and Public Administration, particularly with respect to the role of street-level bureaucrats. In Brazil, the combination of high social inequality and universal policies creates a unique context for examining how interactions between bureaucrats and citizens can reproduce, mitigate, or transform inequalities. This article begins from the observation that classical concepts from Sociology and Psychology - such as “categorization”, “stereotypes”, and “stigma” - remain inconsistently applied in studies of policy implementation, despite their considerable explanatory potential.

Existing evidence

International literature has highlighted the importance of discretion and the critical role of street-level bureaucrats in shaping public policies in practice (Lipsky; Maynard-Moody & Musheno). Recent studies further emphasize the effects of administrative categorization and cognitive stereotypes on users' experiences, as well as the stigma associated with beneficiaries of social programs (for example, Brazil's Bolsa Família). However, this evidence remains fragmented and primarily derives from contexts with low inequality or targeted policies, leaving substantial gaps in understanding highly stratified societies.

Added value of the study

This article systematizes and connects the three concepts - categorization, stereotypes, and stigma - providing an integrated review that organizes their definitions, applications, and implications for the study of policy implementation. It also proposes an intersectional research agenda, highlighting how race, gender, class, and other social markers shape interactions between bureaucrats and citizens. This framework expands the analytical repertoire of Political Science, moving beyond formal institutions to include the symbolic and relational dimensions that structure access to rights.

Implications of the existing evidence

Our analysis demonstrates that interactions between bureaucrats and citizens are far more than the neutral application of rules. These encounters can also produce or reinforce inequalities. This happens because bureaucrats classify individuals into categories (for example, “good” versus “bad” service users), rely on stereotypes (such as assuming that young Black people pose a higher risk or that poor women are “dependent”), and, in some cases, assign stigma - negative labels that devalue certain groups, such as treating social program beneficiaries as “freeloaders.” These processes directly shape how public services are delivered, favoring some groups while limiting access for others. At the same time, these mechanisms are not static; they can be challenged or transformed through more inclusive bureaucratic practices that are attentive to social diversity and committed to equality. For researchers, this underscores the need for methodologies capable of capturing everyday interactions and their effects on both distributive and symbolic outcomes. For policymakers, it highlights the importance of training programs and institutional designs capable of mitigating biases and reducing discriminatory effects. On the international level, Brazil - by combining universal policies with high inequality - provides a particularly instructive case for advancing comparative debates on policy implementation and inequality.