

O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade

Gabriela S. Lotta

Os estudos de políticas públicas têm ganhado cada vez mais espaço nos campos da Ciência Política e da Administração Pública (SOUZA, 2006), mas, apesar do crescimento das pesquisas nas últimas duas décadas no Brasil, o campo das políticas públicas ainda é incipiente, devido à grande fragmentação organizacional e temática (FARIA, 2003).

Há também limitações nesse campo quando observamos o pequeno e recente espaço que a literatura de políticas públicas tem dado para ampliar as formas de análise das ações do Estado, incluindo novos atores e novos modelos analíticos. Os estudos sobre a interação entre atores estatais e privados no processo de políticas públicas têm sofrido reformulações nas últimas décadas. Algumas pesquisas têm demonstrado a incapacidade dos tradicionais modelos de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses – como pluralismo, marxismo e corporativismo – de darem conta da diversificação e complexificação dos processos, marcados por interações não hierárquicas, “por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores” (FARIA, 2003, p. 21).

No que tange à inclusão de novos atores nas análises, isso é ainda mais evidente quando analisamos a literatura sobre implementação de políticas públicas, que, na maioria das vezes, fica restrita a analisar como as ações postas em curso são distintas daquelas planejadas, focando, portanto, os “erros” que daí derivam. Há, assim, uma lacuna da literatura sobre essa fase – especialmente na literatura que aborda os burocratas implementadores de nível de rua. Há uma limitada quantidade no Brasil de trabalhos sobre o assunto, desde o importante e memorável trabalho de Lipsky sobre os *Street-level bureaucracy* (LIPSKY, 1980).

Contudo, a discussão sobre o papel e influência dos burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas.

Para Hill (2003), embora haja reconhecimento de que a autonomia das burocracias exista, a própria noção de discricionariedade normalmente não é incorporada às análises, e acaba sendo observada apenas como um resíduo que deve ser eliminado ou resolvido, para permitir o controle e a coordenação. No entanto, Hill (2003) aponta que esse tipo de tratamento a respeito da discricionariedade apresenta ao menos dois problemas. O primeiro mostra uma parcela da literatura de implementação assumindo o significado das políticas como compartilhado entre os

atores políticos encarregados pela formulação e os implementadores. No entanto, muitas vezes, as políticas públicas são permeadas por conflitos e decisões vagas, além da falta de diretrizes e guias práticos, fatos ressaltados por Lipsky (1980) e por Matland (1995). Na medida em que as decisões são vagas e conflituosas, os implementadores acabam tendo espaço para decidir como se comportar perante as situações. Dessa forma, Hill (2003) aponta que os acadêmicos deveriam focar também o entendimento que os implementadores têm sobre as políticas públicas e a forma de implementá-las.

O segundo problema sugerido pelo autor é que o foco da literatura reside mais no governo e não em outras entidades ou setores que afetam direta ou indiretamente a implementação. Há, portanto, uma lacuna nos estudos, por não focarem os fatores ambientais e as influências de contexto que existem e afetam os processos de implementação.

Existe também uma lacuna em compreender de que forma a discricionariedade opera na atuação dos agentes implementadores, ou seja, como eles colocam em prática suas ações (e interações), exercendo sua discricionariedade. A análise do exercício da discricionariedade torna-se relevante na medida em que partimos do pressuposto colocado por Lipsky (1980) de que a ação individual dos implementadores acaba por tornar-se o comportamento da agência pela qual respondem e que representam. Ou seja, para compreender a ação efetiva do Estado, pressupondo que os implementadores o representam e por ele respondem, é necessário entender justamente a ação e a interação realizadas por esses implementadores. Ao mesmo tempo, essa análise possibilita-nos preencher a lacuna apontada, por permitir compreender como questões institucionais e de contexto interferem na ação do implementador.

Este capítulo pretende contribuir para o desenvolvimento dessa corrente analítica, apontando focos de atenção que podem ser incorporados às análises sobre a implementação das políticas públicas, especialmente no que diz respeito aos burocratas implementadores de nível de rua e aos fatores que influenciam sua atuação. A partir de uma análise da literatura que aborda o papel dos burocratas de nível de rua, pretendemos levantar as principais questões e caracterizações colocadas pela bibliografia, bem como os dilemas inerentes à atuação desses atores. Pretendemos, a partir disso, sistematizar como a literatura tem abordado o papel desses burocratas de nível de rua, de forma a contribuir para a complexificação da análise dos processos de implementação de políticas públicas.

Este capítulo está dividido em quatro partes, além da introdução e conclusões. Na primeira parte apresentamos a abordagem dos burocratas de nível de rua feita pela literatura internacional, considerando a conceituação desses burocratas e suas principais características. Na segunda abordamos o que essa literatura discute a respeito da discricionariedade desses

Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

burocratas – o que é, como a exercem e qual sua importância. Na terceira parte apresentamos os principais dilemas e desafios apresentados pela literatura que trata da burocracia de nível de rua, especialmente a discussão sobre a legitimidade do exercício da discricionariedade, que se concretiza em uma potencial alteração das próprias políticas públicas. Na quarta e última parte apresentamos algumas discussões que a incipiente literatura brasileira faz a respeito dos burocratas de nível de rua. Embora não tenhamos esgotado a fortuna analítica brasileira, esse recorte inicial demonstra quais são as principais questões e atores analisados pela literatura no Brasil.

Os burocratas de nível de rua

Weber (1947) foi um dos primeiros teóricos a analisar a questão da burocracia. Para ele, a discussão sobre o tema estava associada à análise dos tipos de autoridade. As sociedades humanas constituíram governos com dois tipos de legitimidade: a carismática e a tradicional. Com a evolução da sociedade industrial moderna e o consequente desenvolvimento do sistema de administração do Estado, Weber aponta o surgimento de um novo tipo de autoridade, ligado à racionalidade-legal. Para o autor, essa autoridade constitui-se sobre a crença na legalidade de padrões de regras normativas e na manutenção de um sistema de burocracias baseado em leis e regras. A burocratização, portanto, é vista como consequência do desenvolvimento de uma economia complexa e do sistema político.

No modelo de Weber, o burocrata, agente que atua na burocracia, é um fiel executor de serviços sem paixões ou julgamentos. Ele deve aplicar fielmente as regras, observando os procedimentos, garantindo o cumprimento das hierarquias e de suas atribuições. Na medida em que deve fidelidade a quem manda, a relação entre os políticos e burocratas baseia-se na obediência, renúncia de valores e vontades pessoais por parte dos burocratas. As paixões e valores, para Weber, são papéis do político, a quem cabe a responsabilidade pelas ações da burocracia – o político assume o ônus de suas decisões. Não haveria, portanto, para os burocratas, espaço de exercício da discricionariedade.

Nesse modelo, a cadeia de responsabilização é bem clara: o burocrata responde ao político que, por sua vez, responde à sociedade. Assim, tradicionalmente, o modelo weberiano da função pública a reparte em dois grandes protagonistas: a classe política, que possui representatividade democrática para a tomada de decisão, e o serviço público profissional, regido pela meritocracia.

No entanto, ao longo dos anos e com a modernização da atuação e do papel do Estado, a literatura passou a perceber que a dicotomia entre burocratas e políticos não era mais tão clara e

Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

o modelo weberiano foi dando lugar à percepção de outros arranjos, funções e divisões de atribuições.

Foi nesse sentido que novos modelos teóricos e pesquisas empíricas acerca do papel dos burocratas começaram a surgir, identificando a complexificação do papel dos burocratas e a dificuldade de separação entre questões de ordem técnica ou política. Uma das principais evidências desse processo veio da pesquisa conduzida por Aberbach, Rockman e Putnam (1981), que, a partir de uma análise empírica de diversos países, demonstraram um crescente hibridismo entre a política e a burocracia, o que definiram como “burocratização da política” e “politização da burocracia”. A burocratização da política ocorre com as decisões que envolvem escolhas e negociação e que levam os políticos a compreender e considerar aspectos técnicos em suas decisões. Já a politização da burocracia se dá em decisões que não são técnicas e que, portanto, permitem margem para negociação, acordos, busca de consensos e articulação de interesses difusos por parte da burocracia. A partir de suas análises empíricas, os autores observam que os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também como *policymakers*.

Nos últimos anos tem havido, na literatura, um processo crescente de mudança na análise do papel dos burocratas, que, por sua vez, impacta o pensamento acerca do próprio funcionamento do Estado e da sua relação com a sociedade.

Quando analisamos a literatura sobre implementação, o olhar para a atuação dos burocratas também aparece como um eixo analítico relevante, especialmente dos burocratas de nível de rua enquanto implementadores de políticas públicas. Esse burocrata foi amplamente estudado por Lipsky, em *Street-level-bureaucracy* (1980). Para o autor, os burocratas de rua são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros.

Nesse trabalho pioneiro, Lipsky (1980) aponta a importância do estudo desses burocratas, afirmando que são o foco da controvérsia política, na medida em que são pressionados pelas demandas de serviços, para aumentarem a efetividade e a responsividade; ao mesmo tempo, são pressionados pelos cidadãos para aumentarem a eficiência e a eficácia. São esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública, uma vez que interagem continuamente com a população em seu trabalho. Há, portanto, duas razões centrais para eles dominarem a controvérsia política nos serviços públicos. A primeira razão é que todo debate sobre o escopo e o foco dos serviços públicos diz respeito diretamente à discussão sobre o escopo e a função exercida por esses trabalhadores. A segunda razão é que os agentes de rua têm grande impacto na

Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

vida das pessoas, na medida em que vivenciam as comunidades onde atuam; recebem e transmitem as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e medeiam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado. Tornam-se, portanto, o *locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos.

Lipsky (1980) levanta ainda uma questão central que surge na relação entre agentes implementadores e cidadãos. O autor afirma que as pessoas chegam aos burocratas de rua como indivíduos únicos, portadores de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. No entanto, quando encontram os burocratas de rua, que são a personificação do Estado, transformam-se em clientes, identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais. Passam a ser tratados, portanto, de acordo com esses padrões unificados e indiferenciados.

Os clientes tendem a experimentar suas necessidades como problemas individuais e suas demandas como expressões individuais de uma expectativa, esperando, portanto, tratamentos individuais para aquelas questões. Já os burocratas de rua experimentam os problemas dos clientes como categorias de ação e suas demandas individuais como solicitações agregadas, padronizadas e categorizadas dentro das possibilidades de respostas e serviços que estão aptos a prestar.

Lipsky (1980) aponta quatro dimensões básicas que afetam o que considera a construção social de um cliente, na medida em que:

- a) Os agentes de rua distribuem benefícios e sanções, afetando o bem-estar dos clientes, contribuindo para mudar e desenvolver a satisfação ou frustrações desses clientes;
- b) Os agentes de rua estruturam o contexto de interação, determinando quando, com que frequência e sob quais circunstâncias e recursos utilizados ela ocorrerá. Essa construção visa a promover um contexto de tomadas de decisão mais favoráveis para seu próprio trabalho;
- c) Os agentes ensinam aos clientes o próprio papel do cliente, repassando os procedimentos e o modo como os clientes devem se comportar, além do grau de deferência esperada, penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações e entrar no sistema; e
- d) Os agentes induzem os benefícios psicológicos e sanções que resultam do envolvimento com a burocracia ou do acompanhamento do *status* do cliente. Há

basicamente dois tipos: um originado das penalidades ou prêmios adquiridos no

Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

processo de se submeter e interagir com a burocracia e outro que se origina da resposta da sociedade ao *status* de cliente designado pela burocracia.

A partir dessas constatações, Lipsky (1980) ressalta a importância do estudo dos agentes de rua segundo quatro motivos principais:

- a) Eles são muitos e ocupam parte considerável da burocracia estatal – o que foi fortemente impactado pelo crescimento recente dos serviços sociais;
- b) Muitos recursos públicos são alocados para pagá-los;
- c) Eles têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços, e é mais fácil contratá-los do que mudar a desigualdade de renda; e
- d) Esses profissionais estão cada vez mais fortalecidos pelos sindicatos, por meio dos quais têm grande poder de barganha.

Como demonstra Lipsky (1980), a discussão a respeito dos burocratas de nível de rua é bastante complexa, na medida em que existe tanto diferentes contextos de implementação como variáveis dela decorrentes. Uma das discussões centrais apontadas pelo autor e que permeia toda a literatura a respeito dos burocratas de nível de rua é a discricionariedade desses agentes, reconhecendo a liberdade que possuem no momento da implementação das políticas públicas.

A discricionariedade na atuação dos burocratas de nível de rua

O olhar para a atuação desses burocratas de rua passa pelo reconhecimento e compreensão de como constroem suas ações, considerando que fazem parte de uma estrutura institucional e programática e, ao mesmo tempo, têm o poder de implementar as políticas públicas. Como afirma Arretche (2001), há uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebidos originalmente pelos formuladores das políticas públicas e a tradução de tais concepções em intervenções públicas. Essa distância diz respeito a contingências da implementação, explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam.

A literatura tem abordado essas decisões tomadas pelos implementadores como exercício de sua discricionariedade, considerando que esses agentes têm grande impacto sobre as políticas públicas implementadas devido à autonomia que possuem no momento da implementação.

Lipsky (1980) talvez tenha sido um dos pioneiros a reconhecer e analisar a discricionariedade dos agentes de rua na implementação das políticas públicas. O autor reconhece que, ao mesmo tempo em que esses atores exercem a discricionariedade nas decisões

relacionadas aos cidadãos, suas ações individuais acabam tornando-se o comportamento da agência pela qual respondem e que representam.

A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação.

Reconhece-se a existência das normas e regras que determinam as práticas, bem como a de uma administração que controla seu exercício; no entanto, mesmo que as instituições representem um esforço para moldar a ação dos indivíduos, não são determinantes. Como afirma Arretche (2001), a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. Isso significa que a discricionariedade tem diversas fontes, de forma que pode ser inerente ao exercício de sua função, pode ser resultado de uma proliferação de regras que pressionem os burocratas a se posicionarem, podem ser fruto de regras incompletas ou ambíguas, além da influência que as próprias escolhas individuais podem ter sobre a discricionariedade. Assim, podemos considerar que as instituições impactam as práticas dos burocratas de rua, mas também que as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos acabam por influenciar suas decisões.

Meier e O'Toole (2006) afirmam que onde existe a discricionariedade estão presentes os valores e referências individuais, que se tornam tão importantes quanto os valores das instituições. Tais valores, por vezes, entram em conflito com o resto das agências e são moldados por treinamentos profissionais, por meio da socialização nas organizações, das forças gerais da política e de outros fatores que influenciam os indivíduos, como raça, gênero etc.

Grindle (1977), por exemplo, ao analisar a burocracia implementadora de um programa no México, observa que os funcionários não são simples aplicadores neutros das regras, mas têm interesses próprios inclusive na formulação das políticas e de suas regras. A autora identifica entre as características do trabalho desses burocratas a tendência de criarem alianças verticais, as constantes interações com a elite burocrática e a elite política, além da tendência de agirem como criadores das políticas.

Para Lipsky (1980), a discricionariedade e a autonomia tornam-se centrais nas tarefas exercidas por esses trabalhadores, uma vez que os sistemas onde atuam são muito complexos, necessitando de responsabilidades específicas, muitas vezes não uniformes; além do mais, precisam legitimar seus serviços junto aos próprios cidadãos.

Nesse sentido, a discricionariedade desses atores acaba sendo vista não apenas como uma evidência empírica, mas quase como um ideal normativo, na medida em que fica comprovada a importância da autonomia para o reconhecimento da realidade na implementação das políticas públicas. Por outro lado, a discussão sobre a discricionariedade também aponta para diversos conflitos e dilemas, especialmente no que diz respeito à legitimidade que os burocratas de nível de rua têm (ou não) para tomar decisões. Abordaremos adiante essas duas questões.

Por fim, faz parte ainda da discussão sobre a discricionariedade a ideia de que ela existe e é influenciada na medida em que os burocratas de nível de rua atuam em constante interação com sistemas políticos, organizacionais, profissionais e comunitários que influenciam seu comportamento e o processo de implementação. Assim, esses burocratas atuam não apenas executando ações predeterminadas, mas são influenciados por diversos fatores que impactam sua forma e capacidade de moldar os resultados as políticas a partir dos processos de interação que realizam (LOTTA, 2010).

Na próxima seção analisaremos esses fatores que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua.

Fatores que influenciam a ação dos burocratas de nível de rua

O cotidiano dos burocratas de nível de rua é marcado por uma série de interações que realizam com os sistemas político, institucional, organizacional e comunitário inerentes à sua profissão. Esses sistemas, por sua vez, impactam e influenciam sua capacidade de ação e, portanto, o processo de implementação de políticas públicas.

Piore (2011) lembra que as decisões de um burocrata de nível de rua são pautadas por um conjunto de regras tácitas e procedimentos que fazem parte de um determinado contexto organizacional, ao mesmo tempo em que são influenciadas por decisões e interesses individuais.

Meier e O'Toole (2006) nos lembram que os burocratas precisam coordenar seus próprios valores com os de diversos atores envolvidos na implementação, para conseguirem operar suas ações (sejam atores da sociedade, sejam do próprio Estado). As burocracias passam a ser vistas como sistemas abertos que respondem a pressões ambientais e externas que, por sua vez, precisam competir com outras formas de pressões internas e externas, bem como com os valores e procedimentos da própria burocracia. É lidando com essas diferentes forças que a burocracia responde com base nos sinais que recebe e em seu próprio julgamento da situação.

A discricionariedade exercida pelos burocratas é, portanto, resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições. Nessa Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

perspectiva, torna-se necessário examinar os padrões de interação, para compreender por que as ações foram feitas de tal forma. Apontaremos, então, as questões levantadas pela literatura a respeito dos ambientes institucional, organizacional, político e relacional dentro dos quais a burocracia de nível de rua opera, para compreendermos como esses contextos influenciam o exercício de sua discricionariedade e, por sua vez, o processo de implementação das políticas por parte desses burocratas.

a) Fatores institucionais e organizacionais

A ideia inerente a esse primeiro conjunto de fatores é de que os sistemas político e organizacional criam incentivos e disponibilizam recursos que ajudam a construir as alternativas para os atores, de forma que os indivíduos tomam suas decisões dentro de um repertório definido ou influenciado pelas condições existentes.

Embora a literatura institucionalista não aborde especificamente a questão dos burocratas de nível de rua, ela pode ajudar a compreender como esses fatores influenciam e impactam o exercício da discricionariedade.

Para a literatura neoinstitucionalista, a análise dos efeitos das instituições sobre atores considera que as regras e instituições transformam ou expandem as capacidades do Estado, dando incentivos e provendo recursos a alguns grupos e indivíduos e dificultando o acesso de outros. Assim, as políticas criam novas estruturas de representação de interesses e nichos diferenciados de acesso; e, na medida em que as instituições punem ou premiam determinadas ações e escolhas, há um impacto direto nas preferências dos atores (PIERSON, 1992).

As políticas públicas também encorajam os indivíduos a agirem de uma determinada maneira, criando incentivos que geram redes econômicas e sociais e aumentam o custo de adoção de uma determinada alternativa. Como consequência, os atores firmam compromissos com base nos recursos e incentivos recebidos.

As instituições também afetam a capacidade administrativa e a disponibilidade de recursos do Estado, além da posição política dos atores. Orloff (1993), por exemplo, observa que a capacidade administrativa e de recurso do Estado tem uma relação direta com as preferências das burocracias do Estado. Essas preferências, por sua vez, são afetadas por fatores como a capacidade que o Estado tem de taxar (e, portanto, os recursos financeiros disponíveis para a ação da burocracia); o desenvolvimento da burocracia (formação, perfil, qualificação e

capacidades da burocracia estatal); a centralização do Estado (Estados federativos dispersam a autoridade e Estados unitários a concentram); e a sequência burocracia-democratização.¹

Os diferentes tipos de ordem institucional constituem diferentes tipos de atores e diferentes padrões de relações entre eles (CLEMENS; COOK, 1999). Assim, a posição institucional molda as preferências e interesses dos atores e a capacidade de influenciar ou controlar essas preferências. Como lembram Meyers e Vorsanger (2010) a respeito dos burocratas de nível de rua, o alcance e a direção da discricionariedade estão ligados também à complexidade organizacional e das tarefas desempenhadas por eles.

A complexidade aumenta a necessidade de decisões discricionárias pelos trabalhadores de linha de frente junto com a dificuldade de supervisão e monitoramento de suas ações. A promulgação de regras e procedimentos muitas vezes gera efeitos contrários e força os burocratas de nível de rua a selecionar as regras a serem aplicadas. (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 254)

As regras ainda facilitam ou impedem a tradução das políticas públicas em ações concretas, de forma que o conjunto das regras determina a lógica de tomada de decisão, definindo parâmetros da ação de governo e da influência de grupos (IMMERGUT, 1996). Analisando o caso dos burocratas, Maynard-Moody e Musheno afirmam: “O trabalho de nível de rua é, ironicamente, saturado de regras, mas não é por estas limitado” (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003, p. 8).

Tendo como base essa literatura, considera-se que o acesso a recursos e a produção de incentivos, por meio das regras e instituições (mesmo em nível micro), são fatores centrais para a formação de preferências dos atores, na medida em que: permitem, ou não, acesso a recursos, estratégias e poder; impactam as possibilidades de barganha; influenciam a capacidade do Estado e seus atores de possuir recursos – financeiros, administrativos e de pessoal; e punem ou premiam nichos específicos.

Além disso, as organizações também têm efeito sobre a aprendizagem dos atores, influenciando no processo de tomada de decisões, na medida em que promovem a disseminação de informações para os diversos atores, ajudam a interpretar o mundo e influenciam a construção de suas percepções. Assim, as perspectivas ideológicas e os contextos culturais limitam o universo do discurso político, de forma que as políticas existentes moldam o entendimento de problemas, os interesses e as capacidades (ORLOFF, 1993; HECLLO, 1974).

¹ O argumento é de que se o processo de burocratização antecede o de democratização, as burocracias ficam mais insuladas e, quanto mais insulada for a burocracia, maior a possibilidade de ela adotar políticas próprias. Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

Por fim, as organizações e instituições exercem influência na medida em que podem aumentar ou diminuir o exercício da discricionariedade por meio do controle da atuação dos burocratas de nível de rua. A própria literatura aponta a dificuldade desse controle, na medida em que há assimetria de informações entre eles e seus supervisores (WINTER, 2010) e também dada a pouca visibilidade de suas práticas (LIPSKY, 1980; MEYERS; GLASER; MACDONALD, 1998).

Assim, os fatores institucionais e organizacionais são determinantes para se compreender como os burocratas implementadores agem, na medida em que, ao longo da cadeia de implementação, são construídos contextos específicos sobre os quais os burocratas poderão atuar. Dessa forma, as próprias decisões que serão tomadas e a discricionariedade que será exercida pelos implementadores têm como pano de fundo condições específicas colocadas pelo contexto, as quais podem, inclusive, ampliar ou limitar o espaço para discricionariedade.

b) Fatores individuais e relacionais

Parte da literatura considera importante analisar as interações existentes no processo de implementação e, para isso, faz-se necessário reconhecer os diversos valores e referências presentes na interação, bem como a forma como são trazidos e colocados em prática na implementação das políticas. Meier e O'Toole (2006) lembram que, onde há discricionariedade, há valores individuais. Esses valores e preferências, no entanto, não são apenas escolhas individuais dos atores: embora haja um componente relacionado à trajetória individual, são também influenciados e moldados pelos treinamentos que recebem, pelas instituições onde estão inseridos, pelas relações estabelecidas no momento da implementação etc.

Para Arretche (2001), um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões entre diferentes agentes, mas a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.

A mesma ideia é trazida por John (1999), para quem

mais do que atores racionais perseguindo os seus interesses, é a interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o processo das políticas [*policy process*]. Há apenas uma curta distância entre o argumento de que a linguagem é central ao *policy-making* e a afirmação de que as ideias são reais apenas porque elas dão sentido àqueles que as usam. As políticas são uma disputa entre formas de discurso que são baseadas na luta pelo poder e na busca de significado. Os sistemas de ideias constroem os interesses dos tomadores de decisões. A ação política refere-se à linguagem [*is about language*], que é um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo

[...]. Sendo a maneira pela qual as pessoas enquadram as questões, conferem sentido ao mundo e propõem soluções, as ideias têm uma vida que lhes é própria. Elas são independentes no sentido em que o discurso tem as suas próprias regras, as quais estruturam a forma como o público e os *policy makers* percebem os *policy issues*, como quando um problema público assume a forma de uma história, com um começo, um meio e um fim, sendo o fim a intervenção governamental bem-sucedida. (JOHN *apud* FARIA, 2003, pg 23)

Considerando que as burocracias são coletividades orientadas para objetivos, mas que exercem as práticas a partir de suas preferências e tendo em vista as interações existentes, é importante levar em conta os diversos referenciais envolvidos no processo, como os do público, dos atores políticos e dos próprios burocratas.

Também é essencial analisar como a burocracia traduz esses diversos valores em ações concretas, considerando como as práticas são construídas, como os burocratas transformam valores em ações e interagem com as regras, procedimentos estabelecidos e outros valores existentes.

Hill (2003) aponta que a literatura deveria considerar que os agentes implementadores encontram muitas incertezas e devem determinar o que a política pública significa na prática e, acima de tudo, como performá-la. Nesse processo, os agentes implementadores acabam por descobrir diversas possibilidades de implementação e precisam decidir qual utilizar.

Entre os elementos que devem ser observados ao trabalharmos com a ideia de construção de valores estão os recursos de aprendizagem. Um ponto relevante nesse sentido é o olhar para os recursos intelectuais que permitem aos agentes implementarem as políticas, incluindo ideias, práticas e conhecimentos. Para Hill (2003), os agentes de rua utilizam esses recursos para aprender a melhor forma de implementar a política, conseguir legitimidade, habilidades etc. Esses recursos, por sua vez, residem, muitas vezes, fora do governo e podem ser ativados pelo implementador, permeando a linguagem e a prática desses agentes, que constroem significados próprios para as políticas.

Cline (2000) reforça esse argumento, ressaltando a importância da comunicação no processo de implementação. Para o autor, os implementadores de políticas públicas estão alocados em um sistema de comunicação, de forma que recebem mensagens em nível nacional e local. Para ele, a variabilidade da implementação é função também de como os implementadores interpretam as mensagens recebidas e as contextualizam na implementação.

Além disso, os burocratas de nível de rua são também influenciados por interesses individuais e por normas e processos profissionais a partir dos quais constroem o significado

para seus trabalhos. Winter (2010), por exemplo, comprova que a conduta de um burocrata de nível de rua em um programa de assistência social é influenciada por suas crenças sobre o trabalho e a população-alvo. Lotta (2010) também demonstra como aspectos individuais, concernentes ao perfil dos burocratas, podem alterar as escolhas que fazem e, portanto, a forma como implementam as políticas públicas.

No entanto, para além das questões individuais, está colocado um componente relacional como importante fator que influencia a ação desses burocratas de nível de rua. Considera-se isso especialmente na medida em que o próprio processo de implementação é visto como uma interação na qual os burocratas não atuam isoladamente, mas em constantes trocas com outros burocratas e com a população. A ideia aqui é de que as políticas públicas são implementadas a partir de grupos multiorganizacionais, com diversos atores que constroem estruturas de implementação a partir de suas interações, relações e, conseqüentemente, negociações e conflitos (HJERN; PORTER, 1993).

A partir dessas interações, a literatura considera que analisar o processo de implementação significa observar não apenas a burocracia implementadora, mas sua relação com a elite política e burocrática, com a comunidade que recebe os serviços, com partidos, bem como com laços pessoais e profissionais que vão além das políticas formatadas; também é preciso levar em conta as questões de cooperação e conflito no processo de implementação (MARQUES, 2003; LAZIN, 1994; GRINDLE, 1977; HILL, 2003; LOTTA, 2006; CLINE, 2000; MATLAND, 1995).

Na perspectiva de implementação enquanto interação, analisando uma política pública em Israel, Lazin (1994), por exemplo, chega à conclusão de que há grande influência de diversos atores sobre o processo de implementação. Para ele, os partidos, governos e laços pessoais, bem como o estilo do prefeito, o nível de experiência dos profissionais municipais e as características socioeconômicas da comunidade determinavam a forma como a política nacional chegava ao contexto local onde se daria o processo de implementação. Essa ideia apoia a evidência de que a interação entre os níveis nacional e local é criticamente importante para moldar os programas realizados no âmbito local. Para ele, ainda, as análises sugerem a concepção de implementação como parte de processos interdependentes e interativos, onde eventos anteriores e processos formais de tomada de decisão influenciam diretamente a implementação das políticas.

Embora aponte que os atores locais (como vizinhança, administradores e residentes) são importantes para compreender a implementação, ao analisar a implementação das políticas públicas Lazin (1994) atém-se à observação do processo de tomada de decisão dos prefeitos das

localidades e como suas afiliações, capacidades e habilidades de negociação, laços pessoais e institucionais influenciaram a forma de moldar a política pública no nível local.

Analisando um programa de desenvolvimento agrícola no México, Grindle (1977) observa como a burocracia implementadora interage com o programa e seus beneficiários. Para ela, os padrões dessas interações dão molde para barganha, decisão, escolha e alocação de recursos, entre outras discricionariedades. As trocas estabelecidas a partir da implementação das políticas tendem a fomentar o desenvolvimento de redes que influenciam o comportamento dos indivíduos e das organizações. Nessas redes, os processos de informação, coerção, controle, legitimidade e performance afetam a natureza dos resultados e influenciam as características estruturais das instituições.

Alguns dos defensores do olhar da implementação como interação apontam para o papel de representação que os burocratas exercem. Para esses autores, a representação é um processo que acontece tanto nas instituições burocráticas como nas políticas. Nas instituições políticas, a representação é *sine qua non*, já que elas existem para representar diretamente as preferências do público. As burocracias não são consideradas instituições originalmente representativas, mas alguns acadêmicos argumentam que elas acabam por fazer isso. A representação acaba transformando-se de passiva (quando um representante representa o outro em uma ou mais dimensões como raça, etnia, partido etc.) em ativa (quando o representante age diretamente no interesse do representado).

A ideia apontada por esses autores é de que, dado que os burocratas de nível de rua desenvolvem uma proximidade dos usuários ao longo do processo de implementação, eles acabam sendo potenciais representantes dos interesses desses usuários, na medida em que recebem as demandas e são, inclusive, autorizados a levá-las para dentro do serviço público. Esse processo é mais potencializado quando os usuários se reconhecem nos burocratas de nível de rua, como acontece, por exemplo, no caso de viverem na mesma comunidade, terem convivência mais cotidiana ou terem *status* social e econômico semelhante. Assim, aponta a literatura, embora o processo de representação não seja formalizado, ele pode existir na prática e é construído com a própria interação existente entre os burocratas de nível de rua e os usuários da política.

Dilemas e dicotomias da discricionariedade

Na literatura que discute a atuação dos burocratas de nível de rua são apontados diversos conflitos decorrentes de sua liberdade e do exercício da discricionariedade. São dilemas e

dicotomias discutidos pela literatura que tanto ressaltam como criticam a atuação desses burocratas.

Uma das questões apontadas pela literatura sobre a discricionariedade desses burocratas gira em torno da legitimidade (ou não) das escolhas e decisões tomadas por esses burocratas, que poderiam, por um lado, adaptar as políticas, mas, por outro lado, não possuem a legitimidade democrática para tomar decisões alocativas.

Uma das formas de abordar essa dicotomia é a partir da teoria da representação burocrática (MÉIER; O'TOOLE, 2006), que tem como foco analítico o processo de tomada de decisão do burocrata a partir da ideia de sua representatividade perante os cidadãos. Para os autores dessa teoria, espera-se que um burocrata, que compartilha um mesmo território que os usuários, tenha valores comuns a eles, de forma que a discricionariedade acabe aparecendo a partir dos valores dos burocratas, que, por sua vez, são comuns aos valores do público a quem representam. A ideia é similar ao conceito de representação como espelho, no qual se considera que o representante é similar ao representado e, portanto, tem a legitimidade da representação.

A teoria da representação burocrática pode ser resumida da seguinte forma: a burocracia exerce discricionariedade; dada a discricionariedade, o burocrata tenta maximizar seus próprios valores políticos; os valores são formados pela experiência socializada, como origem social e outros atributos; e a burocracia representativa consegue tomar decisões que respondem aos interesses, necessidades e vontades dos cidadãos.

Assim, para os teóricos da representação burocrática, a análise das burocracias deve incorporar alguns valores das instituições políticas e burocráticas, no sentido de se avaliar se a burocracia age como o faz porque está sendo responsiva às demandas e pressões das instituições políticas ou se suas ações se encaixam nos valores que compartilham com o público.

Por trás desse olhar da burocracia implementadora enquanto representante (legítimo ou não) da população, está a ideia de que os burocratas de nível de rua se tornam, muitas vezes, mediadores entre a população e os serviços públicos (LIPSKY, 1980). A ideia é que esses burocratas conseguem estabelecer elos entre as políticas públicas (ou instituições que as coordenam) e seus beneficiários, normalmente pessoas das comunidades locais.

Em relação ao papel de mediadores, Grindle (1977) aponta que os burocratas de implementação não comandam diretamente os recursos, mas mantêm uma relação direta com os atores que os controlam e com os usuários que querem ter acesso a eles. Grindle (1977) ainda afirma que, na administração pública, essas relações são construídas devido à grande assimetria existente, bem como pela falha nas estruturas que regulam a alocação de bens e serviços com base na impessoalidade.

Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

Observando um contexto diferente, Kushnir (2000) também busca analisar o papel dos mediadores, estudando, porém, os vereadores e sua ação em seus redutos eleitorais. A partir de pesquisas no campo da antropologia da política, a autora aponta para a figura do político-mediador, ou seja, o político que encontra pontos de contato e de comunicação entre diferentes mundos e, a partir disso, produz novos resultados.

Essa tarefa, aponta a autora, é a do mediador, cuja atuação vai além do intermediador – que transporta informações – e se estende para a interferência criativa, que produz valores e condutas novas. O mediador usufrui de uma inserção social privilegiada, na medida em que suas decisões interferem e influenciam a vida das pessoas que estão em seu campo de ação. O mediador, portanto, consegue estabelecer pontes e promove a mediação entre os diferentes universos onde transita (KUSHNIR, 2000).

Uma das questões centrais que envolvem a discussão sobre mediação é a das relações que esses mediadores estabelecem com os demais atores de alguma maneira conectados. O papel dos mediadores está justamente em construir relações que permitam unir ou conectar segmentos previamente desconectados (total ou parcialmente). Assim, o elemento relacional está presente na discussão sobre mediação e se torna central para se compreender, tanto em termos estruturais como dinâmicos, como opera a mediação na prática e como ela impacta o processo de implementação.

Uma das vertentes dessa discussão está na literatura sobre políticas públicas de inclusão, que considera que esses burocratas podem agir de maneira a gerar efeitos sobre a forma como os beneficiários se conectam e acessam seus direitos. A ideia que permeia esses estudos é de que a interação realizada entre o Estado e os usuários durante a implementação pode gerar estilos que facilitem ou não o acesso aos direitos e aos serviços públicos (BICHIR, 2008; LIPSKY; 1980; TORRES, 2005; LOTTA; PAVEZ, 2008). Ou seja, esses burocratas implementadores de nível de rua são entendidos como o elo da cadeia que une o Estado às comunidades, de maneira que são o canal de acesso mais direto que permite levar e trazer informações, gerando a integração e a permeabilidade entre esses mundos. É a ideia da interação heterofílica, que pode trazer novos elementos, informações e recursos aos grupos excluídos (GRANOVETTER, 1973), ou a ideia de buracos estruturais e dos indivíduos que ocupam posições estratégicas para diminuir a segregação (BURT, 1992; LIN, 2001).

Salum (1999), Pavez (2006), Kushnir (2000) e Lotta e Pavez (2009) demonstram que a ação de um programa social que utiliza burocratas ou políticos de nível de rua pode influenciar os vínculos de indivíduos pertencentes a grupos de baixa renda e que moram em áreas

segregadas, tanto no fortalecimento de vínculos entre indivíduos da comunidade, quanto na criação de vínculos com indivíduos pertencentes a outros grupos sociais.

No entanto, a literatura também aponta um lado perverso na capacidade de mediação dos burocratas de nível de rua ao afirmar que eles também podem atuar de forma clientelista. O clientelismo é caracterizado por situações que envolvem assimetria de poder com aparente solidariedade mútua, bem como exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas (NUNES, 1997). Ou seja, há a ideia de combinação entre solidariedade e obrigações, que acaba permeando as relações de troca entre Estado e sociedade.

A esse respeito, a literatura tem demonstrado que há uma complexidade na discussão sobre o papel desses burocratas enquanto mediadores, na medida em que coexistem tanto práticas clientelistas como ações democráticas e voltadas à inclusão (LOTTA; PAVEZ, 2009; KUSCHNIR, 2000).

Essa literatura aponta que a constatação dessa complexidade nas relações mediadas é importante para se compreender como se dão as práticas políticas e o acesso das comunidades ao Estado. A ideia é que, na medida em que a prática desses burocratas de nível de rua interfere diretamente em suas vidas, eles passam a ter capacidade de tomar decisões redistributivas e alocativas, ao determinar a elegibilidade dos beneficiários dos serviços. Assim, tomam decisões que afetam diretamente as chances e oportunidades de vida dos indivíduos, o que tem consequências na forma como são recebidos pelos cidadãos e nas expectativas que as pessoas criam sobre seu trabalho (LIPSKY, 1980).

Isso é ainda mais crítico considerando-se que os clientes dos burocratas de rua são clientes não-voluntários, que dependem da ação dos agentes para obterem acesso aos recursos e serviços. Um dos riscos apontados por Lipsky (1980) é possibilitar a arbitrariedade de certos burocratas quanto ao uso do poder, tanto na imposição de tratamentos negligentes, como no que se refere a abuso pessoal ou disciplinar. Por outro lado, os próprios agentes de rua dependem desses cidadãos para legitimarem e apoiarem suas ações perante o público, na medida em que os clientes têm um estoque de recursos que pode facilitar ou dificultar as tarefas dos agentes de rua.

Já na relação com os administradores, os conflitos existentes dão-se na diferença de objetivos e valores envolvidos na função: enquanto estes pretendem alcançar os resultados consistentes com os objetivos da agência, os burocratas de rua querem processar o trabalho em consonância com suas próprias preferências, assegurando o que for necessário para o completarem. Como decorrência, a relação entre ambos, embora conflituosa, é de mútua dependência.

Parte da literatura observa esse conflito através do modelo de agente/principal (MÉIER; O'TOOLE, 2006). A ideia é que existe um conflito inerente entre os objetivos do principal (administradores) e os do agente (burocratas implementadores), reforçado, ainda, pela incerteza de que o agente conseguirá colocar em prática o que foi determinado pelo principal. A assimetria de informações e o conflito de interesses também reforçariam as dificuldades de interação no modelo. Autores adeptos dessas ideias buscam desenhar um sistema de incentivos para a relação agente/principal, que possa promover a superação desses problemas.

Já em relação às próprias políticas estabelecidas, os conflitos dos agentes de rua são centrados em três pontos:

- a) Conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas com foco no social ou coletivo: até que ponto as políticas devem olhar os indivíduos e até que ponto devem olhar para as questões coletivas ou sociais?;
- b) Conflitos entre as metas orientadas aos clientes e as metas organizacionais: os agentes devem dar tratamento individual ou devem criar processos de rotinização e tratamento coletivo das questões?;
- c) Conflitos entre as metas e as expectativas dos papéis: nascem da expectativa do público em relação ao trabalho dos agentes, das expectativas dos próprios agentes e das expectativas das políticas públicas (LIPSKY, 1980).

Outra parte da literatura que estuda a discricionariiedade aponta um problema no que toca aos processos de *accountability* ou controle das ações desempenhadas pelas burocracias de rua. Como apontam Meyers e Vorsanger, o “controle democrático dos agentes implementadores é uma preocupação constante da administração pública” (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 249). Essas discussões têm como pressuposto a associação entre as burocracias e valores não democráticos. Assim, para alguns estudiosos da ciência política e da administração pública, ao mesmo tempo em que se observa a contribuição da burocracia à governança, não se consegue clarear o papel e o lugar da discricionariiedade da burocracia em termos de governança democrática (MÉIER; O'TOOLE, 2006).

Para Meyers e Vorsanger, ainda, os burocratas de nível de rua têm o potencial de “minar os objetivos dos funcionários eleitos”, uma vez que são imunes à *accountability* eleitoral e os cidadãos têm poucos mecanismos para, de fato, avaliar e cobrar desses profissionais. No entanto, os próprios autores ressaltam a complexidade dessa discussão, considerando que alguns estudos demonstram como a capacidade que eles têm de adaptar as políticas públicas pode ser positiva para o alcance da efetividade (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 258). Assim, a dicotomia Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariiedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

entre controle democrático para garantia da governança e a capacidade de adaptação para necessidades individuais e efetividade da ação está presente na literatura sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Parte da literatura ainda busca uma solução a essa dicotomia, propondo a construção de modelos de coordenação dos burocratas que consigam viabilizar o controle e o exercício da discricionariedade de forma equilibrada.

Burocratas de nível de rua na incipiente literatura brasileira

A literatura brasileira a respeito dos burocratas de nível de rua é tão incipiente quanto a própria literatura sobre o processo de implementação (LOTTA, 2010). Embora não tenhamos esgotado todas as pesquisas possíveis, uma rápida busca nos principais *sites* de artigos acadêmicos demonstra que a categoria de burocratas de nível de rua ou de *street level bureaucracy* é quase inexistente e restrita a poucos autores no caso brasileiro.²

Abaixo fazemos um breve resumo de algumas pesquisas conduzidas recentemente no Brasil e que utilizam essa categoria. O objetivo aqui não é esgotar toda a literatura nacional, mas demonstrar como ela tem utilizado e quais os rumos que tem dado a essa categoria de burocratas de nível de rua.

Há basicamente dois tipos de trabalho que utilizam essa categoria na literatura nacional: os teóricos e os de análise empírica. Nos textos teóricos, encontramos, na maioria das vezes, discussões mais gerais sobre políticas públicas que apresentam, entre outros elementos, a discussão sobre os burocratas de nível de rua. Nesses artigos o foco não é nessa categoria criada por Lispky (1980), ela se torna um dos elementos abordados e discutidos ao longo do texto (SOUZA, 2006; ARRETCHE, 2001; FARIA, 2003).

Nos textos de análise empírica, busca-se analisar políticas específicas em que exista a figura do burocrata de nível de rua. Algumas dessas pesquisas, como veremos em seguida, têm essa categoria como eixo central analítico, enquanto outras pesquisas apenas abordam esses burocratas como um dos elementos analíticos. De qualquer forma, em todos os casos o foco é sempre nas políticas sociais, com destaque para as políticas de educação e de saúde.

Um grande estudo sobre burocratas de nível de rua na educação foi desenvolvido recentemente por uma equipe de pesquisa do Cebrap. Torres *et al.* (2010) estudam o processo de alocação dos professores e o papel da ação deles no desempenho dos alunos. A partir de um *survey* com mais de 800 professores da rede pública de São Paulo, a pesquisa demonstra que as regras adotadas no sistema educacional (como a impessoalidade e a seleção técnica) geram uma variação no perfil dos professores que atuam nas várias regiões da cidade. Além disso, o próprio

² Pesquisa realizada no *site* do Scielo e no google academics entre fevereiro e novembro de 2011.

Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

sistema de incentivo existente acaba gerando um sistema próprio de alocação de professores determinada pela concentração de pobreza, motivação e qualificação dos profissionais.

O estudo de Muniz (2008), observando a atuação dos policiais, analisa a ação desses profissionais e a discricionariedade na aplicação das leis. Demonstra como a atuação policial, no que diz respeito à aplicação seletiva das leis, sofre grande variação individual a partir das escolhas e do exercício da discricionariedade desses policiais.

A análise sobre os burocratas de nível de rua tem sido recorrente em estudos a respeito do Programa Bolsa Família. Enquanto alguns desses estudos abordam esses burocratas de forma específica e direta, outros trabalhos também chegam a essa categoria, embora não a tenham como foco central.

No primeiro caso, podemos citar o trabalho de Oliveira (2009), que analisa o papel dos burocratas de nível de rua no Programa Bolsa Família. O autor conclui que os diversos agentes envolvidos na implementação do programa são determinantes para explicar o processo de implementação. Assim, assistentes sociais, professores, profissionais da educação e da saúde, embora com papéis distintos, podem tanto criar um ambiente classificado como de maior empatia como um mais legalista para a implementação. Essa variação, explica o autor, é determinada pelos procedimentos e rotinas definidos, que alteram o funcionamento do programa. As evidências, segundo ele, apontam para o poder que o exercício de discricionariedade desses atores tem.

Embora não foque diretamente na atuação dos burocratas de nível de rua, o estudo de Bichir (2010) demonstra como os profissionais da ponta envolvidos no Programa Bolsa Família podem influenciar o processo de escolha das famílias beneficiárias e, portanto, tomar decisões alocativas.

Conclusão semelhante é tirada por Bodstein e Magalhães (2010) que, ao analisarem os arranjos institucionais da implementação de programas de saúde em consonância com o Programa Bolsa Família, concluem que os burocratas de nível de rua possuem liberdade para escolher quem recebe a bolsa, de forma que há um efeito nos resultados da focalização.

Por fim, ao analisar a intersetorialidade do Programa Bolsa Família em um contexto específico de implementação, Santos (2011) demonstra como há diferentes níveis e focos para o envolvimento dos burocratas de nível de rua em cada uma das políticas sociais desenvolvidas no âmbito do programa. A autora demonstra como esses diferentes espaços para a discricionariedade acabam também afetando os resultados do próprio processo de intersetorialidade, na medida em que os burocratas de nível de rua podem ajudar (ou dificultar) a integração entre as diferentes políticas.

Pires (2008^a, 2008^b.) também tem se dedicado a pesquisas a respeito dos burocratas de nível de rua, focando na atuação dos auditores-fiscais do trabalho. O autor demonstra que os resultados das políticas públicas podem ser explicados pelas diferentes práticas e estilos de aplicação da legislação específica adotados por esses burocratas. O autor, que acompanhou diversos fiscais em atuação no Brasil, desenvolve uma tipologia dos diferentes resultados produzidos por esses profissionais que fiscalizam organizações, incluindo desde ações mais punitivas até ações mais pedagógicas e de aprendizado para as empresas.

Outro grupo de pesquisas vem sendo desenvolvido por Lotta (2010), que analisa a atuação dos agentes comunitários de saúde inseridos no Programa Saúde da Família. A autora busca observar como esses burocratas de nível de rua adaptam as políticas desenhadas no âmbito federal no momento da implementação. Considerando que a implementação da política deve ser analisada de forma interativa, observa as práticas e estilos comunicacionais desenvolvidos por esses agentes, analisando os diferentes resultados que produzem na interação com os usuários do programa. A partir de pesquisas etnográficas com agentes no Brasil, a autora observa os fatores institucionais e relacionais que incidem sobre o exercício da discricionariedade dos agentes e que podem explicar os diferentes resultados do processo de implementação do programa.

Como se pode ver, embora ainda sejam poucos, os trabalhos nacionais voltados a analisar a categoria dos burocratas de nível de rua também acabam refletindo as discussões abordadas pela literatura internacional, especialmente no que diz respeito à análise da discricionariedade e de seus efeitos sobre as políticas públicas. Ao mesmo tempo, percebe-se uma especificidade da literatura brasileira, na medida em que analisa políticas sociais oriundas de um contexto específico de implementação em um país federativo e democrático: as questões relativas ao

arranjo federativo, à relação entre os vários níveis da estrutura burocrática, à busca por políticas intersetoriais e essas interações no processo de implementação das políticas públicas.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo realizar uma síntese da literatura sobre os burocratas de nível de rua, apontando as principais discussões existentes tanto em nível internacional como no caso brasileiro. Sem esgotar a discussão, buscou-se apontar como a literatura tem conceituado e categorizado a figura dos burocratas de nível de rua, especialmente considerando o trabalho desenvolvido por Lipsky (1980). Em seguida, analisamos a questão da discricionariedade, o que ela significa e como é entendida na atuação dos burocratas de nível de rua. A discussão sobre discricionariedade é central para se compreender o papel desses burocratas no processo de implementação.

Buscamos também levantar como a literatura tem abordado a influência sobre o exercício de discricionariedade desses burocratas de nível de rua, considerando que são apontados tanto fatores institucionais e organizacionais como fatores individuais e relacionais. Nesse sentido, a literatura aponta que existem questões do contexto (regras, normas, estrutura etc.) que impactam nas escolhas e no espaço para discricionariedade, ao mesmo tempo em que questões individuais e relacionais (como valores, redes sociais, perfil etc.) exercem influência sobre a atuação deles.

Outra questão abordada pela literatura e que buscamos sistematizar aqui foi sobre os dilemas e dicotomias da atuação desses burocratas. Considerando que eles tomam decisões alocativas, a literatura tem abordado tanto a discussão da legitimidade democrática de suas decisões, como as vantagens produzidas nas políticas pela adaptação que esses burocratas realizam nas ações que implementam.

Por fim, levantamos algumas discussões que a literatura nacional tem feito a respeito dos burocratas de nível de rua. Esse levantamento demonstrou que a literatura corrobora a discussão internacional, tanto em termos dos fatores que influenciam a atuação dos burocratas como dos dilemas da discricionariedade. Ao mesmo tempo, o levantamento demonstra as especificidades da literatura brasileira, que inclui nas análises as particularidades dos casos nacionais, com importância para a questão dos arranjos federativos e intersetoriais para formulação e implementação de políticas públicas.

Referências

ABERBACH, J.; ROCKMAN, B.; PUTNAM, R. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001.

BICHIR, R. Novas experiências nas políticas de combate à pobreza: os programas de transferência de renda em São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32, 2008, Caxambu. *Anais do 32º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu: Anpocs, 2008.

BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 87, p. 115-129, jul. 2010.

BODSTEIN, V.; MAGALHÃES, J. Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizado. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, p. 861-868, 2009.

BREYNNER, R. *Street level bureaucracy e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG)*. Artigo apresentado no VI Congresso Virtual Brasileiro de Administração, 2009. Disponível em: http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144_0.pdf.

BURT, Ronald. *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CLEMENS, E.; COOK, J. Politics and institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, v. 25, p. 441-466, 1999.

CLINE, K. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 3, p. 51-572, 2000.

FARIA, Carlos A. Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 22-29, fev. 2003.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

GRINDLE, S. Marilee. *Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico: a case study in public policy*. California: University of California Press, 1977.

HECLO, H. *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974.

Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

- HILL, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.13, p. 265-282, 2003.
- HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures. A new unit of administrative analysis. In: HILL, M.; HAM, C. *The policy process in the modern capitalist State*. New York: Harvest, 1993.
- IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 11, p. 139-63, 1996.
- JOHN, Peter. *Analysing public policy*. Londres: Pinter, 1999.
- KUSHNIR, K. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- LAZIN, Frederik. *Politics and policy implementation: project renewal in Israel*. New York: State University of New York Press, 1994. (Suny Series in Israeli Studies).
- LIN, Nan. *Social capital: a theory of social structure and action*. Cambridge University Press, 2001.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G.; PAVEZ, T. Burocracia implementadora: dinâmicas e estruturas relacionais das políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32, 2008, Caxambu. *Anais do 32º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu: Anpocs, 2008.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. *Saber e Poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, 2006.
- LOTTA, G. S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.
- MARQUES, E. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Anablume, 2003.
- MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.
- Maynard-Moody, S. W., and Musheno, M. C. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Michigan: University of Michigan Press.
- MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE, Laurence J. *Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.
- Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

MEYERS, M.; GLASER, B.; MACDONALD, K. On the front lines of the welfare delivery: are workers implementing policy reforms? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 17, n. 1, p. 1-22, 1998.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 249-270.

MUNIZ, 2008. Discrecionalidade policial e a aplicação seletiva da lei na democracia. *Revista Ultima Ratio*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 97-12, 2008.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

ORLOFF, A. *The politics of pensions*. Wisconsin: University of Wisconsin, 1993.

PAVEZ, Thaiz Carpin. *Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas: o programa Santo André Mais Igual*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Ciência Política da USP, 2006.

PIERSON, P. When effect becomes cause. Policy feedback and political change. *World Politics*, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1992.

PIORE, M. Beyond markets: sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector. *Regulation & Governance*, v. 5, n. 1, p. 145-164, Mar. 2011.

PIRES, R. *Compatibilizando direitos sociais com competitividade: fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil*. São Paulo: IPEA, 2008a. (Texto para discussão, n. 1.354).

PIRES, R. Promoting sustainable compliance: styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil. *International Labour Review*, v. 147, n. 2-3, p. 199-229, 2008b.

PIRES, Roberto. (2008a), “Compatibilizando Direitos Sociais com Competitividade: Fiscais do Trabalho e a Implementação da Legislação Trabalhista no Brasil”. Te x t o p a r a Discussão, no 1.354, Ipea.

. (2008b), “Promoting Sustainable Compliance: Styles of Labour Inspection and Compliance Outcomes in Brazil”. *International Labour Review*, vol. 147, no 2-3, pp. 199-229.

SALUM, M.L. *Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período (1989-1992)*. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discrecionalidade. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

SANTOS, Natália N. *A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos*. 2011. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TORRES, H. Medindo a segregação. In: TORRES, H. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais*. São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 81-99.

TORRES, H. *et al.* Perfis do professorado da rede pública de São Paulo: a interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 125-158, 2010.

WEBER, Max. *The theory of social and economic organizations*. New York: Free Press, 1947.

WINTER, Soren C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 209-228.

Publicado como: LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.