

# 012

## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



# A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

Maiara Couto Barreto (UFV)

Thiago De Melo Teixeira Da Costa (UFV)

Elias José Mediotte (UFV)

## RESUMO

Sabe-se da importância da burocracia para a implementação das políticas públicas, considerando que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos e que têm grande discricionariedade na execução de suas funções. O objetivo dessa pesquisa é analisar as formações discursivas relativas a abordagem acadêmica sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua a partir da implementação de políticas públicas. Julgou-se necessário compreender as Perspectivas de Implementação de Políticas Públicas e a Discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Realizou-se uma revisão sistemática com o auxílio da análise de conteúdo e criação de categorias analíticas de grade fechada. Nas análises e discussões dos dados são apresentados os resultados das pesquisas e como os acadêmicos têm aplicado o termo em suas investigações. As conclusões desta pesquisa apontam que a academia brasileira está tratando a discricionariedade em consonância com a teoria, contudo se observa que nos artigos abordados a discussão é recente, tendo em vista que a teoria já debate o tema a maistempo.

Palavras-chave: Burocratas. Discricionariedade. Implementação.

## INTRODUÇÃO

A discussão sobre burocracia tem ganhado cada vez mais espaço na academia brasileira. Sabe-se da sua importância para a implementação das políticas públicas, tendo em vista que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos e que têm grande discricionariedade na execução de suas funções, afetando diretamente o acesso aos bens e serviços providos pelo governo (LIMA, MEDEREIROS, 2012).

Destaca-se a implementação de políticas públicas que é definida como “o que acontece entre as expectativas da política e seus resultados percebidos” (HILL, HUPE, 2002, p. 2, tradução nossa). É nesta etapa que os burocratas de nível de rua atuam e são considerados como mais uma variável na aplicação das políticas, pois são eles que traduzem os programas em bens e serviços concretos (OLIVEIRA, 2012). O termo burocracia de nível de rua foi utilizado primeiramente por Lipsky na literatura internacional em meados da década de 1970, traduzido por Lotta (2010) na literatura nacional e se refere aos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos, como por exemplo professores, policiais, assistentes sociais, entre outros. Assim, os burocratas de nível de rua são aqueles que aplicam a política pública ‘na ponta’ em uma perspectiva de baixo para cima, possuindo alto grau de responsabilização e podendo influenciar em como os cidadãos utilizam as políticas (LIPSKY, 2010, tradução nossa; LOTTA, 2010).

Observa-se que a literatura dessa temática se encontra em desenvolvimento no Brasil, inclusive quando se fala da discricionariedade e por não possuir um conceito único, infere-se que ela está imersa na polissemia. Destarte, a pergunta norteadora do estudo é: de que forma a comunidade acadêmica tem abordado a discricionariedade dos burocratas de nível de rua no contexto da implementação de políticas públicas? Portanto, os esforços da presente pesquisa visam atingir ao objetivo de analisar as formações discursivas relativas a abordagem acadêmica sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua a partir da implementação de políticas públicas.

Além desta introdução, o estudo está dividido em outras quatro seções. A primeira compreende o referencial teórico, apresentando algumas das principais contribuições teóricas acerca de burocratas de nível de rua. Após, é apresentado os procedimentos metodológicos. Em seguida é apresentado os resultados, finalizando com as considerações finais e referências.

## PERSPECTIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudos sobre a implementação de políticas são recentes. De acordo com Hill e Hupe (2002), esse processo começou a ser abordado nos anos de 1970, porém não muito eficazes e que necessitavam de novas conceituações. Havia uma lacuna entre a formulação e a avaliação, que deveria ser preenchida, pois os problemas sociais aumentavam e necessitavam de intervenções governamentais mais eficazes. Assim, estudos sobre o processo de implementação das políticas culminaram para tratar os processos administrativos. Portanto, identificou-se que durante os estudos de implementação de políticas, a “caixa preta” era tratada como formulação e resultados de políticas, sendo necessário avançar nesse processo. Assim, após vários programas fracassarem, principalmente nos EUA, os cientistas políticos começaram a se preocupar com a implementação em si, sugerindo que esse processo estava sendo negligenciado.

Na Perspectiva *Top-Down*, ou “de cima para baixo”, como os autores explicam, há algumas vertentes sobre a relação entre a formulação de políticas e a implementação. A principal delas refere-se aos estudos de Pressman e Wildavsky, ao adotarem uma abordagem baseada no “modelo racional”, e ao afirmarem que a política gera objetivos e o processo de implementação deve se preocupar em como lidar com o que dificultará o alcance de tais objetivos. Mais especificamente, estudos de Van Meter e Van Horn dizem que a decisão de uma política é preestabelecida pelos tomadores de decisão, ou entes governamentais, e cabe aos demais indivíduos executarem essas políticas conforme os objetivos previstos pelos entes superiores, de forma consensual (HILL e HUPE, 2002). Portanto, o que se vê claramente é um modelo de “cima para baixo” onde o consenso se traduz em subordinação.

Reforçando essa perspectiva, Eugene Bardach explica que a definição dos objetivos preestabelecidos terão maior influência na implementação de uma política, de forma que a tomada de decisão de uma política tenha seu escopo previamente definido “de cima para baixo”, facilitando a sua implementação, que no caso percebe-se como papel unicamente executor, e o *top-down* é visto como um jogo, onde a política deva ser implementada para consertar algo, contrariando inclusive a racionalidade instrumental de Pressman e Wildavsky, que aplicam os objetivos, negligenciando o que precisa, de fato, “ser consertado”. É possível perceber alguma preocupação quanto aos problemas a serem definidos previamente à definição da implementação de uma política, até que os estudos de Sabatier e Mazmanian comecem a questionar sobre a viabilidade do *Top-Down* quando se relaciona apenas aos objetivos (sem considerar as suas implicações e aos problemas a serem resolvidos).

Na Perspectiva *Bottom-Up* a implementação de políticas a partir da análise dos burocratas de nível de rua, no sentido “de baixo para cima” teve relevância a partir dos estudos de Michael Lipsky, também na década de 1970. Lipsky propõe que a realidade dos burocratas de nível de rua os exige a tomar determinadas decisões face às pressões do ambiente de trabalho que se contornam em suas próprias políticas, além de desenvolverem técnicas adaptáveis procurando manter os valores que se propuseram seguir desde que assumiram seus cargos, o que na verdade torna-se um paradoxo, pois devido às intempéries do trabalho, eles (os burocratas) atuam oprimidos pela burocracia que seus trabalhos impõem, ao mesmo tempo em que atuam com autonomia discricionária. E por se concentrarem na execução do trabalho, acabam não controlando os resultados provenientes dele, ou da regularidade das suas atividades.

Hill e Hupe (2002) tratam Lipsky como fundador do *Bottom-Up* justificando que a sua principal contribuição retrata que a implementação de cima para baixo frustra a realidade daqueles que vivem em constantes desafios diários por suas profissões, retratando os burocratas de rua, os quais atuam de forma discricionária tendo em vista as pressões suportadas por eles e pelo seu alto nível de capacidade e conhecimento do ambiente em que vivem. Neste caso, a hierarquização lhes tira a autonomia e o reconhecimento que esses profissionais conquistaram com o tempo. Neste caso, o cuidado que os implementadores devem ter, diz respeito à atenção ao nível local, observando as reações dos cidadãos que serão afetados pelas políticas.

O ciclo de políticas públicas é considerado uma forma didática de entender políticas públicas. “É um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2016, p. 43).

A ideia de que o desenvolvimento de políticas poderia ser abordado em etapas de um processo de tomada de decisão, apareceu inicialmente e de forma sistemática nos trabalhos de Laswell em 1956 (SILVA, 2016). O ciclo de políticas públicas envolve várias etapas, cuja quantidade e classificação variam entre os autores. Para Howlett e Giest (2013), o modelo de cinco estágios do processo de política tem sido mais comumente citado, sendo eles: definição de agenda; formulação de políticas; tomada de decisão; implementação da política; e avaliação de políticas.

A primeira etapa do ciclo é a definição de agenda e se refere quando um problema é inicialmente percebido pelos atores da política e as soluções são apresentadas. A segunda etapa é a formulação de políticas e se caracteriza por ser o momento de desenvolvimento de opções políticas específicas dentro do governo. A tomada de decisão é o terceiro estágio do ciclo e é quando os governos adotam um determinado curso de ação. Na quarta etapa – implementação da política – os governos aplicam suas decisões usando as ferramentas da administração pública para a distribuição de bens e serviços na sociedade. A avaliação é o último estágio do ciclo e é quando os resultados das políticas são monitorados por atores estatais e sociais, buscando a reconceituação de problemas e soluções políticas à luz das experiências encontradas com a política em questão (HOWLETT; GIEST, 2013, tradução nossa).

Bridgman e Davis (2003) consideram que o ciclo de políticas públicas pode ajudar os atores envolvidos a entenderem a tarefa da política. A definição de uma sequência de etapas para transformar ideias em recomendações/programas públicos pode fornecer estrutura no país. A formulação de políticas não sendo dessa forma, poderia se tornar conflituosa (BRIDGMAN; DAVIS, 2003). Silva (2016) ressalta que o ciclo não deve ser compreendido como estágios que ocorrem de forma linear, mas sim como um processo de interação recíproca.

Uma das etapas que pode ser influenciada pelos burocratas de nível de rua é a implementação. Sabe-se que um dos fatores que influenciam na implementação de programas governamentais é a atuação dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos e que têm grande discricionariedade na execução de suas funções (LIMA, MEDEREIROS, 2012). A sua importância se deve à “atuação discricionária dos agentes executores para o sucesso de uma política pública” (SILVA, 2016, p.37).

O debate sobre o processo de implementação ilumina a face de um problema crucial, que é o porquê de políticas serem bem-sucedidas ou não (OLIVEIRA, 2012). É nesta etapa que muitas descobertas podem surgir. As políticas podem ser bem formuladas e sofrer disfunções ao serem implementadas. Mas podem ocorrer também falhas de formulação que são percebidas no processo de implementação. Por isso a importância da análise com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções e investigar as dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa.

Assim, a implementação é considerada de extrema importância para a efetividade e abrangência dos programas (SECCHI, 2016). Para Arretche (2001), a implementação de uma política é uma etapa que pode e deve ser avaliada. Principalmente, porque é pouco provável que uma política possa ser implementada completamente de acordo com o desenho e os meios previstos pelos formuladores. Ela é também definida como “o que acontece entre as expectativas da política e seus resultados percebidos” (HILL, HUPE, 2002, p. 2, tradução nossa). E os burocratas de nível de rua são considerados como mais uma variável na aplicação das políticas, pois são eles que traduzem os programas em bens e serviços concretos (OLIVEIRA, 2012).

#### DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

O termo burocracia de nível de rua se refere aos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos, como por exemplo os professores, os policiais, os assistentes sociais, entre outros (LIPSKY, 2010, tradução nossa).

Os estudos de burocracia de nível de rua foram influenciados no início de seu surgimento pelo processo de implementação de políticas públicas na década de 1970 nos Estados Unidos. Foram criados nesse período programas federais objetivando a resolução de problemas urbanos e sociais. Contudo, os programas foram desenvolvidos em nível federal e implementados em nível local, o que resultou em uma discrepância entre a política elaborada e a implementada (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). O autor Lipsky desenvolveu em seu livro *Street-Level Bureaucracy*, uma ampla discussão sobre discricionariedade burocrática e implementação de políticas públicas. Duas literaturas que até então eram tratadas isoladamente. Pode-se dizer que ele deu o ponto de partida aos estudos de burocracia de nível de rua (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). O termo original, foi inclusive citado por ele que é o mesmo nome de seu livro: *Street-Level Bureaucracy*, sendo traduzido literalmente por Lotta (2010) para burocratas de nível de rua. É importante destacar que outros autores como Pires (2009), Oliveira (2012) e Secchi (2016) utilizam o termo burocratas da linha de frente também para se referir aos agentes que implementam a política e que possuem contato direto com os cidadãos. Dessa forma, ambos poderão ser tratados no decorrer dessa pesquisa como sinônimos.

Para Lipsky (2010), a burocracia de nível de rua é a organização e o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos. Assim, destaca-se a importância desses burocratas pois, eles compõem grande parte dos profissionais do setor público; recebem ou gerenciam parte dos orçamentos; têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda e servem para garantir que os cidadãos tenham acesso aos serviços (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Além do mais, a população consegue acessar a administração pública através dos burocratas da linha de frente, dos quais determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais (LIPSKY, 2010, tradução nossa).

Dessa forma, Cavalcanti, Lotta e Pires (2018, p. 229) afirmam:

Na medida em que são responsáveis por executar as políticas no contato com os cidadãos, esses profissionais acabam, ao mesmo tempo, personificando ou materializando a imagem do Estado e tornando decisões alocativas que impactam o bem-estar da população.

A importância da discricionariedade desses agentes se dá, pois, o seu comportamento não é sempre conduzido por leis e normas. Muitas vezes suas decisões são de acordo com a própria natureza e de suas funções (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). É ressaltado por Lotta (2010) que a questão da discricionariedade é que dependendo da crença e dos valores dos agentes, a política pode ser implementada de forma completamente diferente do que é proposto, podendo haver diferentes práticas sendo implementadas por pessoas com a mesma função e inseridas no mesmo programa. À vista disso, Lipsky (2010), também corrobora que é frequentemente imediata e pessoal a entrega das políticas pelos burocratas de nível de rua, tendo em vista que eles têm que tomar decisões no momento em que estão trabalhando e as suas determinações estão centradas completamente nos indivíduos.

Nesta perspectiva, Eiró (2017), ao analisar as inconsistências na implementação do Programa Bolsa Família, concluiu que o exercício da discricionariedade dos assistentes sociais é influenciado por suas próprias opiniões sobre o programa e as representações que constroem sobre os usuários, criando categorias como de 'pobres merecedores' e 'não merecedores'. Por isso também, a importância dos estudos acerca da burocracia da linha de frente, tendo em vista que esse comportamento pode existir em qualquer política ao ser implementada e assim prejudicar os seus usuários. Dessa forma, observa-se que o sucesso de uma política pública depende, entre outras coisas, das escolhas diárias feitas pelos burocratas da linha de frente a respeito de como executam seu trabalho (SECCHI, 2016).

É importante destacar que existem outros estratos de burocracia além da burocracia de nível de rua, como burocracia de médio e alto escalão. São consideradas parcelas diferentes da burocracia. As burocracias de alto escalão são aquelas que ocupam altos cargos, enquanto que a de médio escalão é responsável por realizar o elo entre o alto escalão e a burocracia de rua. Todos esses elementos fazem parte, portanto, de atores essenciais para a implementação de políticas, contudo neste estudo o foco será nos burocratas de nível de rua (ABRUCIO, OLIVEIRA, 2011; LOTTA et al., 2014; CAVALCANTE, LOTTA, 2015).

## METODOLOGIA

Realizou-se uma revisão sistemática com o auxílio da análise de conteúdo de grade de categoria fechada, ou seja, todas as categorias foram criadas antes de se iniciar a análise dos artigos e foram pautadas nas literaturas referências na área (LAVILLE e DIONNE, 1999). Foram selecionados vinte e um artigos de qualis A2, B1 e B2 a nível nacional extraídos do Portal Periódico Capes, que culminaram na elaboração das seguintes categorias de análise: discricionariedade autônoma; discricionariedade organizacional; racionalidade substantiva; racionalidade instrumental; conveniência-oportunidade- legalidade; dever-poder-solução; extralegal-arbitrária (quadro 3).

A pesquisa foi refinada optando por revistas com Qualis Capes B2 a A1 nacionais. As áreas selecionadas foram: Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, Educação e Ensino. Utilizou-se a busca pelas palavras-chave burocrata(s), burocrata(s) de Nível de Rua, optando pelos artigos de idioma português publicados no lapso temporal de 2013 a 2018 e revisados por pares. O quadro 1 abaixo apresenta a delimitação da pesquisa e o quadro 2, os artigos selecionados para a análise.

Quadro 1: Delimitação da Pesquisa

Levantamento Quadriênio 2013-2016		Revistas Online	Qualis CAPES
Ano de Publicação	Artigos Publicados	Revista de Administração Pública (RAP)	A2
		Revista de Administração Contemporânea (RAC)	A2
		Saúde e Sociedade	A2
2013	2	Cadernos EBAPE	A2
2014	3	Revista de Ciências Sociais (DADOS)	A2
2015	3	Ciência & Saúde Coletiva	A2
2016	3	Acta Scientiarum. Education	A2
2017	6	Revista de Sociologia e Política	B1
2018	4	Revista Prática Docente (RPD)	B2

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Quadro 2: Artigos Selecionados

Ano	Revista	QUALIS	Título do Artigo	Autor(es)	Código
2013	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente	Costa <i>et al</i>	1
2013	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal	Monteiro	2
2014	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa	Souza & Secchi	3
2014	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Entrevista: Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite	Leite	4
2014	Revista de Administração Contemporânea (RAC)	A2	Montagem de Agenda no Comitê Itajaí: Uma Aplicação do Modelo de Kingdon	Zapelini	5
2015	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Sistemas de informação em políticas sociais descentralizadas: uma análise sobre a coordenação federativa e práticas de gestão	Oliveira, Faleiros & Diniz	6
2015	Saúde e Sociedade	A2	Articulando perspectivas teóricas para analisar a informática em saúde no Brasil	Fornazin & Joia	7
2015	Revista de Sociologia e Política	B1	A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática	Klüger	8
2016	Acta Scientiarum. Education	A2	Políticas públicas/estatais: contribuição para o estudo da relação estado- sociedade	Costa & Neto	9
2016	Cadernos EBAPE	A2	Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas	Ferreira & Medeiros	10

2016	Ciência & Saúde Coletiva	A2	Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade	Lotta, Galvão & Favareto	11
2017	Ciência & Saúde Coletiva	A2	Burocracia pública e política social no Brasil	Costa	12
2017	Revista de Ciências Sociais (DADOS)	A2	Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros	Marengo	13
2017	Revista de Ciências Sociais (DADOS)	A2	A Rede dos Gestores Locais em São Paulo	Marques	14
2017	Revista Prática Docente (RPD)	B2	A Prática Docente e a Evasão dos Cursos PROEJA no IFMT - Campus Cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua	Costa Filho, Costa & Costa	15
2017	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras	Oliveira & Fontes Filho	16
2017	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Implementação da política de saúde pública e seus desafios na era digital	Mendes & Aguiar	17
2018	Cadernos EBAPE	A2	O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades	Cavalcante, Lotta & Yamada	18
2018	Revista Prática Docente (RPD)	B2	Prática Docente e Burocracia de Nível de Rua: um diálogo interdisciplinar promissor	Costa Filho, Costa & Costa	19
2018	Revista de Administração Pública (RAP)	A2	Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira	Lima & Oliveira	20
2018	Revista de Sociologia e Política	B1	Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas	Lotta	21

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2019.

As categorias de análise utilizadas estão descritas no quadro três com as suas perspectivas descrições e componentes:

Quadro 3: Categorias de Análise – Tipos de Discricionariedade

Categorias de análise	Descrição	Explicação/componentes
Discricionariedade autônoma	Baseada na ação empírica do burocrata ao discordar das regras impostas, a partir do ambiente no qual está inserido. O burocrata é um <i>policy entrepreneur</i> .	O ambiente mostra para o burocrata diversas situações, então a ação empírica é a atuação do burocrata de nível de rua presencialmente no ambiente onde ele está. Isso depende de diversos fatores, que vão afetar inclusive na sua motivação, na sua saúde, no emocional e até mesmo no trabalho com as pessoas que está lidando. É uma das mais importantes, é através do ambiente em que está inserido que ele vai empreender, implementar a política pública. Isso de acordo com algumas regras da qual ele está obrigado a cumprir, mas o ambiente diz que ele precisa agir de uma forma diferente, ou seja, ele age de acordo com o ambiente em que ele está inserindo. Então as vezes ele precisa discordar com determinadas regras, obviamente respeitando os limites da lei, ele tem uma autonomia para discordar com determinadas regras pois o ambiente que ele está inserido o influencia e/ou obriga a tomar determinadas situações. Ele é o termômetro da própria implementação da política pública.
Discricionariedade organizacional	Baseada no simples julgamento da organização através da interpretação da lei quando não há regras claras ou adequadas. O burocrata é apenas um executor.	Apenas executa a política pública. Como se fosse um ser inanimado, não dotado de inteligência. Executa a PP de acordo com o que a organização interpretou o que é para ele fazer. Contudo, a política pública em muitos casos é <i>top-down</i> , e até chegar no Burocrata de nível de rua pode ser que haja alguns desvios, ruídos, tanto na comunicação quanto na própria interpretação da política pública e/ou da lei. Esse burocrata não interpreta as regras, ele recebe pronto, tomado como pronto. Ele recebe essa política e aplica da forma como que a organização interpreta essa política. Então ele é um ser executor.
Racionalidade Substantiva	Baseada na complexidade das relações humanas.	Baseada na interpretação do BNR de acordo com a relação que ele tem com as outras pessoas. Ele é um ser dotado de complexidade e as pessoas que ele tem contato também. O próprio ambiente é complexo e essa complexidade vai direcionar a atuação do BNR baseada na relação que ele tem com as pessoas. Então ele terá o poder discricionário baseado na relação com as pessoas as quais ele está atuando.
Racionalidade Instrumental	Baseada na racionalidade limitada – normativa.	Não é baseada na complexidade conforme a anterior. Ele vai executar a PP baseado na norma, de acordo com a interpretação dele. Ele atua, implementa, somente com o que está na lei. Independente da complexidade do ambiente. Ele vai fazer somente aquilo que é para ele fazer. Faz o dele e vai embora.
Conveniência-Oportunidade-Legalidade	Baseada na orientação livre demarcada pela legalidade.	O BNR tem a discricionariedade dele e vai utilizar essa discricionariedade até os limites da lei. É basicamente o que prega pela discricionariedade de nível de rua, como Lipsky, Lotta e Capela dizem. Os estudos BNR atribuem a discricionariedade deles (dos burocratas) através da conveniência, oportunidade, legalidade. A conveniência é porque ele está num ambiente que convém ele aplicar e implementar determinada política pública. A oportunidade é a causa que vai direcionar a atuação do BNR. E a legalidade é até onde ele pode ir, ou seja, ele não pode ultrapassar essa legalidade.
Dever-Poder-Solução	Baseada no discernimento da melhor solução para cada situação imprevisível.	É o dever que o burocrata tem, a partir do poder que lhe é conferido para aplicar, identificar e para solucionar determinados problemas. O BNR está imerso num ambiente completamente imprevisível e irá atuar de acordo com essa imprevisibilidade, através do dever que lhe é conferido, e do poder que lhe é conferido para solucionar determinados problemas que ocorrem devido a essa imprevisibilidade do ambiente.
Extralegal- arbitrária	Baseada no abuso do poder – sem previsão legal – operar sem limite, sem observância normativa ou interpretação de lei existente.	É quando a discricionariedade do BNR ultrapassa os limites da lei, as regras normativas. Ou seja, ele faz o que quer, baseado no que ele quiser. Isso pode implicar numa má política pública, em uma má implementação. É uma discricionariedade abusiva. Quando ela acontece, pode colocar em risco todo o processo de planejamento, implementação e resultados da política pública.

Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os artigos de nº 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 14, 16, 18 e 20 foram eliminados por não abordarem a discricionariedade. Outros artigos possuíam escopo distinto com o que é discutido aqui, e por esse motivo foram considerados *outliers* e foram eliminados. No quadro 4 abaixo é apresentado a síntese dos artigos considerados *outliers*.

Quadro 4: síntese dos artigos outliers

Categorias de análise	<i>Outliers</i>	Descrição
Discricionariedade autônoma		Não se enquadra
Discricionariedade organizacional		Não se enquadra
Racionalidade Substantiva	1 – 2 – 3 – 4 – 5	Não se enquadra
Racionalidade Instrumental	- 7 – 8 – 9 – 11 –	Não se enquadra
Conveniência-Oportunidade-Legalidade	14 – 16 – 18 – 20	Não se enquadra
Dever-Poder-Solução		Não se enquadra
Extralegal-arbitrária		Não se enquadra

Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

O artigo de nº 6 objetivou avaliar como os sistemas de informação criados pelo governo federal brasileiro são utilizados para coordenar políticas sociais descentralizadas em três áreas – saúde, educação e assistência social – em que políticas públicas federais são implantadas em parceria com governos estaduais e municipais. Foi observado que muitos envolvidos não possuem motivação para a implantação, o que pode gerar impacto negativo na política pública, algo que é ocasionado pelo ambiente em que o burocrata está inserido. Em outros indivíduos, há a ação de não realizarem a interpretação da norma, mas implementarem da forma como a organização interpreta e repassa. Assim sendo, esse artigo possui destaque para a categoria racionalidade instrumental e para a discricionariedade organizacional pelo fato de os burocratas mencionados no estudo não terem a mesma vontade de implantar o sistema como os burocratas que possuem discricionariedade autônoma. Neste caso estão desmotivados/desinteressados pois já assimilam que as regras são sempre *top-down* e que as suas opiniões não possuem muito peso, assim muitos se transformaram em apenas executores da política, corroborando também a categoria analítica discricionariedade organizacional.

O artigo de nº 10 apresenta uma análise da literatura que trata da atuação do servidor público no processo de implementação. As análises apontaram que o comportamento do burocrata de nível de rua é pautado por fatores pessoais, profissionais, gerenciais e políticos. A discussão desses fatores foi organizada em seis subseções: discricionariedade; interações com o público da política; relações com o sistema de gestão; *accountability*; autointeresse; normas; regras; crenças e valores. Dessa forma, com a análise referida a este artigo, foi possível perceber que as categorias de análise que mais se ressaltaram foram a discricionariedade autônoma, a racionalidade substantiva, a conveniência-oportunidade-legal, e o dever-poder-solução. O artigo não faz nenhum levantamento empírico sobre o BNR, mas aponta vários elementos sobre a discricionariedade. Contudo, apesar de estar implícito que os autores defendam as categorias acima, há também uma abordagem teórica que ampara a categoria conveniência- oportunidade-legalidade, que é baseada na orientação livre demarcada pela legalidade. Além do mais, apesar de estar implícito a inquietação dos mesmos em aceitar a normatização como fator limitador da discricionariedade, fica assim muito tênue entre a Conveniência com a Arbitrariedade.

O artigo de nº 12 busca descrever a burocracia do governo central brasileiro e o acesso da pessoa com deficiência ao Benefício de Prestação Continuada – BPC. Este acesso depende da avaliação da condição de vulnerabilidade realizada pela burocracia ministerial. Como resultado foi identificado que o governo central brasileiro adotou a concepção internacional da pessoa com deficiência na avaliação dos requerentes ao BPC. A despeito dessa decisão, é demonstrado que o governo central brasileiro ampliou seletivamente a burocracia de carreira para atuar na área social, deixando o resultado do processo de avaliação mais severo, favorecendo os requerentes em condição extrema de vulnerabilidade biomédica. Além disso, a elegibilidade ao BPC é subordinada ao diagnóstico médico, que em muitos casos citados estava sendo injusto.

Observou-se então, que a categoria extralegal-arbitrária é a que sobressaiu na análise do artigo de nº 12. Essa categoria destaca um ponto importante de ser discutido que é a ultrapassagem dos limites da lei. É quando o BNR toma suas ações baseado na sua opinião e no seu querer. Neste caso, o artigo observou que os médicos do Ministério da Previdência Social/Instituto Nacional do Seguro Social, no âmbito do Benefício de Prestação Continuada – BPC, possuíam elevada autonomia que permitia aos médicos “escolher” quais categorias de pacientes sociais deveriam ser priorizadas. Essa atitude ultrapassa o que lhe é permitido pela lei, resultando em uma discricionariedade abusiva.

O artigo de nº 13 diz respeito sobre a relação entre tipos de organização burocrática e a disposição de capacidades estatais. Com a análise do referido artigo, pode-se observar nuances da categoria analítica extralegal-arbitrária em algumas partes do artigo, por exemplo no momento em que foi abordado a discricionariedade era utilizada pelas autoridades governamentais de forma que tinham liberdade para realizar ações que poderiam não ser de sua responsabilidade, como remover e substituir *turnovers* governamentais, justamente para assegurar o enquadramento de funcionários do Estado aos ditames da competição eleitoral e das preferências majoritárias.

O artigo de nº 15 demonstrou qual a percepção dos principais burocratas de nível de rua, incluindo gestores e docentes, atinentes à relação da prática docente e a evasão dos cursos PROEJA do IFMT – Campus Cuiabá. Assim, destacou-se aqui a categoria analítica dever-poder-solução e racionalidade instrumental. Ao realizar a análise sobre a evasão nos cursos PROEJA e a prática docente, foi identificado que uma das questões mais observadas é a intolerância do corpo docente com relação ao nível das turmas para acompanhamento das aulas. Os professores se sentiram no poder de se indignarem com o público que estava sendo atendido pela política. Salientou-se que a dificuldade do corpo docente em atender o público-alvo da política foi colocada em evidência. Ação essa que pode ser considerada como uma consequência de uma política implementada de forma *top-down*. Em contrapartida, existiam aqueles que simplesmente desconsideravam a complexidade do ambiente e executavam as suas atividades se esquecendo das dificuldades e diferenças dos usuários. Esses corroboram a racionalidade instrumental.

O artigo de nº 17 teve como objetivo analisar a implementação da política pública de regulação de leitos em Unidades de Terapia Intensiva considerando-se a política formulada, as condições institucionais e as estratégias utilizadas pelo estado e municípios baianos. Os resultados da pesquisa evidenciaram uma lacuna entre a política formulada e a implementada, a influência dos burocratas na implementação da política pública e uso das tecnologias da informação e comunicação, utilização de semelhantes estratégias de regulação, sendo a estratégia clientelista, associada ao uso do aplicativo *WhatsApp*, encontrada na regulação paralela de leitos, indicando que mesmo sob égide do estado gerencial, persistem práticas clientelistas e patrimonialistas. Essa análise corrobora a categoria analítica extralegal-arbitrária ao observar práticas clientelistas e patrimonialistas nas ações cotidianas dos burocratas e a categoria analítica racionalidade instrumental quando foi dito que muitas normas vêm de cima para baixo e que o hospital tem que cumprir. Geralmente não há questionamentos, mas esforço para a implementação.

O artigo de nº 19 se propôs examinar a prática docente mediante a teoria dos burocratas de nível de rua e enfatiza nos seus resultados a importância da discricionariedade para a prática docente e o que pode impactar a sua execução. As normas, leis e regulamentos existentes servem para determinar limites e assegurar a discricionariedade e autonomia para o exercício livre e plural de sua atividade, como por exemplo: propor e debater temas relevantes para o processo de ensino-aprendizagem; dispor do espaço físico e simbólico em que ocorre a prática docente com soberania; empregar metodologias diversas para contribuir no processo ensino-aprendizagem e na avaliação do discente, dentre outros. Ao aprofundar a análise com a teoria, observa-se que a categoria analítica que se destaca neste artigo é a discricionariedade autônoma, considerando a importância já mencionada acima, da capacidade do professor de executar sua atividade livre e plural, observando as regras e propondo alterações e aperfeiçoamentos quando necessário.

O artigo de nº 21 teve como objetivo compreender como os burocratas no nível de rua agem; o que influencia e constrange suas ações e discricionariedade e quais as consequências desses fatores para a implementação e para os resultados da política. Assim, a análise possibilitou identificar duas categorias analíticas: a racionalidade substantiva, ao observar que alguns BNR agiram considerando a complexidade das relações humanas; e a outra categoria foi a dever-poder-solução, tanto por, em alguns casos observados alguns burocratas realizavam tarefas que não eram de sua responsabilidade, entretanto o ambiente que ele estava inserido exigia para a convivência harmônica e que também não burlam a lei, como por exemplo, realizar faxinas.

Por fim, após as análises, compreende-se que todas as categorias foram observadas nos artigos analisados que não foram considerados *outlier*. A categoria analítica que mais se destacou foi a dever- poder-solução, conforme é apresentado no quadro a seguir:

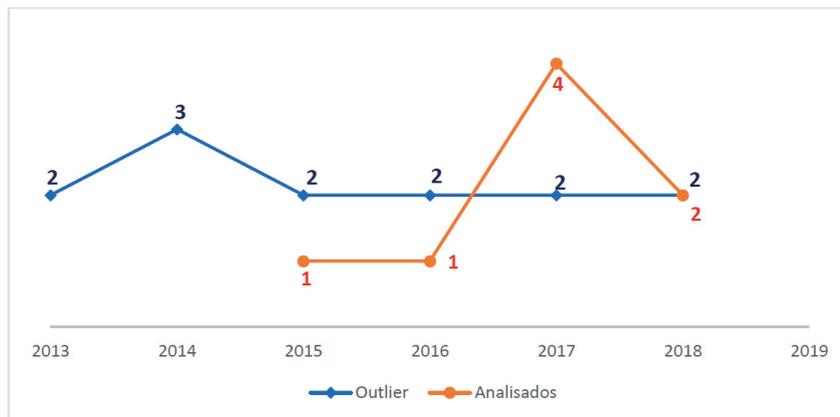
Quadro 5: síntese dos artigos analisados

<b>Categorias de análise – abordagem</b>	<b>Artigos – código</b>
Discricionariedade autônoma	10 – 19
Discricionariedade organizacional	6
Racionalidade substantiva	10 - 21
Racionalidade instrumental	6 – 15 - 17
Conveniência-oportunidade-legalidade	10
Dever-Poder-Solução	10 – 15 - 21
Extralegal-arbitrária	12 – 13 - 17

Fonte: elaborado pelos autores, 2019.

Na imagem 1 demonstrada abaixo, está disposta a síntese dos artigos selecionados por ano. Aqui, estão apresentados tanto os *outliers* quando os não *outliers*.

Imagem 1 – Síntese dos artigos selecionados

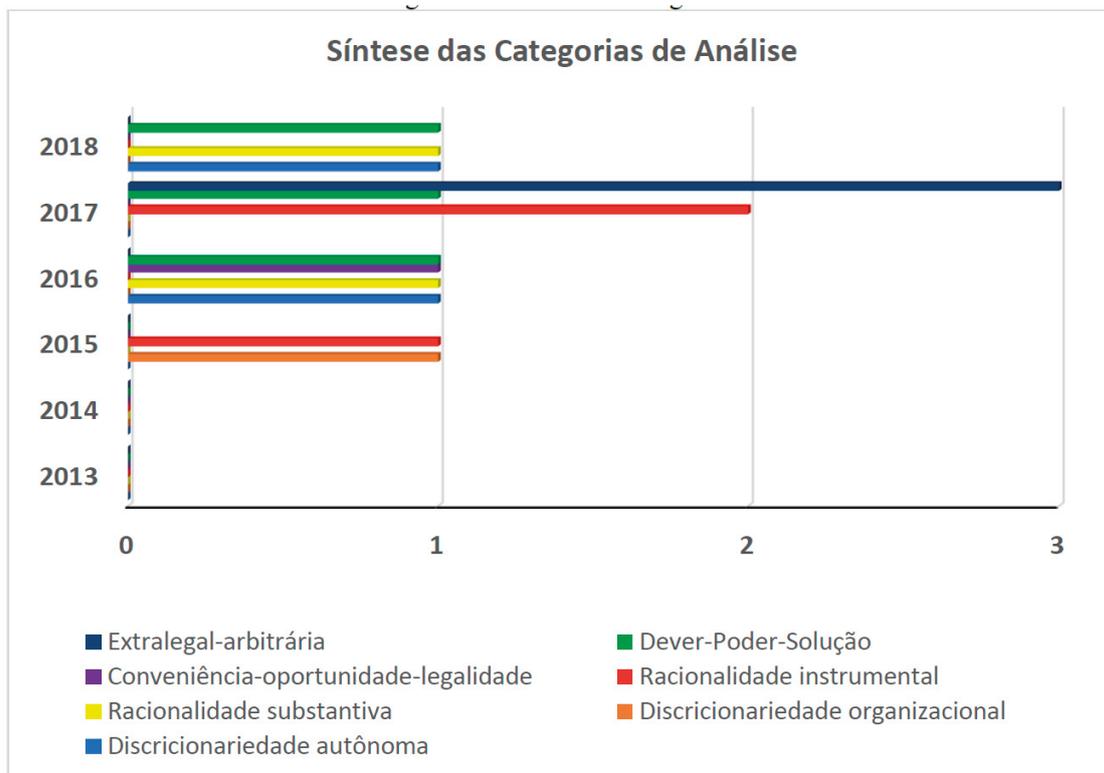


Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2019.

Pode-se observar que o ano que mais obteve artigos analisados foi 2017 e o ano que mais foi encontrado *outliers* foi 2014.

Já na imagem 2, é apresentada a síntese dos artigos analisados juntamente com as categorias analíticas que se destacaram por ano de publicação dos artigos.

Imagem 2 – Síntese das categorias de análise



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa, 2019.

Verifica-se que todos os artigos que se encaixaram na categoria extralegal-arbitrária foram publicados em 2017 e que os artigos que não foram considerados *outliers*, ou seja, que continham discussões acerca do tema discricionariedade são a partir do ano de 2015. Informação esta, que permite a reflexão de como discussão sobre discricionariedade é incipiente na academia brasileira.

## CONCLUSÃO

A proposta do presente artigo foi de analisar as formações discursivas relativas a abordagem acadêmica sobre a discricionariedade dos burocratas de nível de rua a partir da implementação de políticas públicas. As categorias analíticas foram criadas nesse trabalho pautadas nas teorias apresentadas sobre discricionariedade e burocratas de nível de rua. Buscou-se identificar a relação existente da forma como era discutido a discricionariedade nos artigos analisados em consonância com as categorias analíticas elaboradas. A partir dessas análises, foi possível concluir que os artigos analisados corroboraram as categorias analíticas tendo aquelas que se destacaram mais conforme é apresentado nas imagens 1 e 2 e no quadro 5.

A partir dessas análises percebe-se que a academia brasileira está tratando a discricionariedade em consonância com a teoria, contudo se observa que nos artigos abordados a discussão é recente, tendo em vista que a teoria já debate o tema a mais tempo. É importante destacar que nem tudo é discricionariedade de nível de rua, ou seja, existem as peculiaridades que merecem atenção dos pesquisadores. A discricionariedade autônoma, a conveniência-legalidade-oportunidade e a dever- poder-solução são discricionariedades que possuem características parecidas. A autônoma é baseada quando o burocrata discorda das regras impostas e então ele implementa de acordo com a sua experiência, empreendendo a política pública, contudo sem ultrapassar os limites da lei. A discricionariedade conveniência-legalidade-oportunidade é quando o BNR implementa a política pública da forma com que ele acredita que ela possa ser implementada, discordando ou concordando com a política. Assim a política que é *top-down* pode passar a ser *bottom-up* através da atuação desse burocrata. Já a discricionariedade dever-poder-solução vai de acordo com a imprevisibilidade do ambiente. O BNR pode se deparar com uma situação peculiar no ambiente em que ele está inserido que requer que ele aja inesperadamente. Dessa forma ele tem dever, poder e sabedoria para aplicar a melhor solução. A discricionariedade racionalidade substantiva é mais próxima da relação que o burocrata tem com as pessoas e não necessariamente com o ambiente. O ambiente é muito complexo mas vai direcionar a ação do burocrata baseada na relação que ele tem com as pessoas. Espera-se que neste caso os burocratas respeitem os limites da lei. Entretanto, esta discricionariedade é complexa ao considerar a relação humana e a afinidade existente entre as pessoas. Assim ele está tão imerso no ambiente que ele passa a fazer parte dele, possuindo grande envolvimento com as pessoas relacionadas com a política.

Na discricionariedade organizacional o BNR não atua com discricionariedade, pois quem vai direcionar, demandar e solicitar a execução é a própria organização/entidade no qual ele trabalha. Ela é interpretada por outra pessoa e ele apenas irá executar. Enquanto que na discricionariedade instrumental o BNR sabe que pode ter discricionariedade, porém, não a usa. Ele só faz o necessário.

E a extralegal-arbitrária é um tipo de discricionariedade que vai além da legalidade. Essa é a discricionariedade que foge do que está nas normativas. O BNR sabe qual é o limite dele, mas ultrapassa esse limite muitas vezes por estar excessivamente envolvido com o ambiente e/ou com as pessoas ou atua de uma forma como não deve, por exemplo, agir como médico receitando medicação sem ser médico. Ou seja, vai além da lei.

Pode ser observado que existem muitos artigos que foram enquadrados como *outliers*, ou seja, possuíam escopo distinto desta pesquisa e não discutiam acerca do assunto discricionariedade. É importante salientar que os *outliers* também foram extraídos através da busca no Portal Periódico Capes. Os artigos eliminados são um número significativo de trabalhos, porém não discutiram sobre discricionariedade em nenhum momento da pesquisa. Muitos se querem continham a palavra discricionariedade. Dessa forma, é um ponto que merece observação, pois a palavra está sendo colocada de que forma? Qual a efetividade dessa palavra nos artigos analisados? Foi pego um número grande de artigos e eliminado um número também considerado por não abordarem o que estava contido nas palavras utilizadas para a busca. Ou seja, eles estão colocando essas palavras para que o artigo tenha mais evidência? Seria uma esperteza acadêmica para que esses artigos tenham mais visibilidade?

Sendo assim, o artigo busca contribuir para o entendimento da discussão acerca do assunto discricionariedade dos burocratas e para os estudos acadêmicos no âmbito de implementação de políticas públicas. As categorias analíticas elaboradas para esse trabalho evidenciando os tipos de discricionariedades existentes, pode também ser considerada contribuição deste trabalho. Contudo este estudo se limitou em abarcar trabalhos acadêmicos publicados em periódicos brasileiros. Devido a essa limitação, sugere-se novas pesquisas que analisam outros bancos de dados e que façam análises empíricas em busca de compreender a realidade de cenários distintos possam ajudar a compreender o estudo atual.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L.; OLIVEIRA, V. **Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação.** Encontro Anual da ANPOCs, v. 35, 2011.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (Org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** 3 ed. São Paulo: Cortez/IEE, 2001.
- BRIDGMAN, P.; DAVIS, G. What use is a Policy Cycle? Plenty, if the ai mis clear. **Australian Journal of Public Administration**, Australia, ano 62, v. 3, p. 98-102, set. 2003.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** 2015.
- CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. (Orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro\\_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf). Acesso em: 05 dez. 2018.
- EIRÓ, F. O Programa Bolsa Família e os pobres “não merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. Implementação de políticas e desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, p. 65-70, out. 2017.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy.** Londres: Sage Publications, 2002.
- HOWLETT, M.; GUEST, S. The policy-making process. *In*: ARARAL JR, E. *et al.* **Routledge Handbook of Public Policy.** Canadá: Routledge, 2013. Cap. 2, p. 17-28.
- JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas: Alínea, 2016, 164 p.
- LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, ano 46, v. 5, p. 1251-1270, set/out. 2012.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemas of the individual in public service.** 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- 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. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, ano 46, v. 6, p. 1551-1573. Nov./dez.2012.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SILVA, E. C. **Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo para cima.** 2016. 110 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas.** IGEPP. Brasília, 2013.