



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Sandra Regina Silva de Oliveira Rodrigues**

**Burocracia de nível de rua e seus impactos na produção de políticas públicas**

Goiânia – 2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E  
CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA)  
PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS  
DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA  
DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

**1. Identificação do material bibliográfico**

Dissertação     Tese     Outro\*: \_\_\_\_\_

\*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

**2. Nome completo do autor**

Sandra Regina Silva de Oliveira Rodrigues

**3. Título do trabalho**

Burocracia de nível de rua e seus impactos na produção de políticas públicas

**4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)**

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

**[1]** Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Sandra Regina Silva De Oliveira Rodrigues, Discente**, em 24/01/2024, às 20:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANA KARINE PEREIRA, Usuário Externo**, em 29/01/2024, às 20:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4293925** e o código CRC **4B67D48B**.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS  
ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Sandra Regina Silva de Oliveira Rodrigues**

**Burocracia de nível de rua e seus impactos na produção de políticas públicas**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás (PPGADM/UFG) como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Administração de Organizações

**Orientadora: Ana Karine Pereira**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Rodrigues, Sandra Regina Silva de Oliveira

"Burocracia de nível de rua e seus impactos na produção de políticas públicas [manuscrito] / Sandra Regina Silva de Oliveira Rodrigues. - 2023.

LII, 52 f.

Orientador: Profa. Dra. Ana Karine Pereira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2023.

Bibliografia.

Inclui siglas.

1. Produção de políticas públicas . 2. Burocracia de nível de rua.  
3. Política de saúde. I. Pereira, Ana Karine, orient. II. Título.

CDU 005



## UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

### FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

#### ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 58/2023 da sessão de Defesa de Dissertação de Sandra Regina Silva de Oliveira Rodrigues, que confere o título de Mestra em Administração, na área de concentração em Administração de Organizações.

Aos sete dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte e três, a partir das quinze horas, por videoconferência (<https://us02web.zoom.us/j/85448536607?pwd=SHJDNjRqWjFYWU5>), realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada "Burocracia de nível de rua e seus impactos na produção de políticas públicas". Os trabalhos foram instalados pela Orientadora, Professora Doutora Ana Karine Pereira (Presidente/PPGADM/UFG)/Orientadora, com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professora Doutora Estela Najberg (PPGADM/UFG), Membro Interno Titular/Examinadora e Professor Doutor Raphael Amorim Machado (FGV), Membro Externo Titular/Examinador. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata aprovada pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Professora Doutora Ana Karine Pereira, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos sete dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte e três.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **ANA KARINE PEREIRA**, Usuário **Externo**, em 29/01/2024, às 20:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Estela Najberg**, Professor do **Magistério Superior**, em 07/02/2024, às 19:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Rosim, Vice-Coordenador de Pós-Graduação**, em 08/02/2024, às 09:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4240995** e o código CRC **2D29DF05**.

**Referência:** Processo nº 23070.066990/2023-15

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, meus filhos e meu marido por enxergar, compreender e atender até onde puderam meus anseios e necessidades durante o período de construção (por muitas vezes solitária) desta dissertação.

Agradeço à professora Ana Karine pela amizade, pela paciência, atenção e cuidado durante meu processo de produção deste trabalho.

Agradeço à Faculdade de Administração da Universidade Federal de Goiás e a todas as professoras e todos os professores pelos ensinamentos que foram construídos nos debates e conversas que foram tão significativos dentro da instituição.

Agradeço a Deus que é o dono de toda sabedoria e que me inspirou neste momento de construção nessa nova fase da minha vida.

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo explorar como o perfil e a atuação dos burocratas de nível de rua impactam na implementação de políticas públicas com ênfase especial nas políticas na área de saúde pública e responder a seguinte pergunta: como a atuação e o perfil da burocracia de nível de rua (BNR) impactam a implementação de políticas públicas? A metodologia utilizada para isso foi uma revisão sistemática da literatura (RSL). Para se chegar aos artigos, foram utilizadas as seguintes “palavras-chave” na pesquisa: "burocracia nível de rua, políticas públicas, política de saúde" num recorte temporal de dez anos. Diante dessa ação, foram encontrados 16.200 documentos. Utilizou-se para selecioná-los os seguintes critérios: 1) os que foram mais citados por outros autores; 2) os que têm uma abordagem empírica; e 3) autores distintos. Buscou-se contribuições na literatura que elucidam essa questão e tragam perspectivas fundamentais sobre o tema em lide. Hipotetiza-se que a autonomia e a profissionalização são elementos relevantes que fazem com que esses burocratas impactem e contribuam com o aperfeiçoamento e melhoria dessas políticas. Diante dessa pesquisa, foi realizada uma análise das publicações encontradas que compõem as contribuições teóricas finais. Os resultados desses estudos mostram que temas como governança, desenvolvimento sustentável, políticas de educação, burocracia de nível de rua, política de saúde trazem cenários relevantes para a teorização e aplicação empírica dos debates na área. Os achados da RSL trouxeram a conclusão que realmente a autonomia, a discricionariedade e a profissionalização são importantes no processo de implementação, melhoria e adaptação das políticas públicas ofertadas à população. Houve ainda outros achados significativos para além das hipóteses apresentadas aqui. Entre eles que a discricionariedade sem supervisão e acompanhamento, em alguns momentos e em algumas situações, pode atrapalhar o desenvolvimento de certas políticas públicas. Outros dois pontos interessantes que apareceram na revisão sistemática da literatura foram: o *Coping*, que pode ser definido como esforços comportamentais que os burocratas utilizam na interação com usuários para tolerarem, enfrentarem ou reduzirem demandas e conflitos internos ou externos que encontram no cotidiano; e a inexistência de processos de *implementação intersetoriais*. Ficou claro que isso é pouco debatido na literatura e que não há uma conversa entre os setores implementadores sobre agendas políticas de implementação de uma política. Esses dois achados acabam impactando a implementação de políticas públicas e o trabalho dos BNR.

**Palavras-chave:** Implementação de políticas públicas; Burocracia de nível de rua; política de saúde.

### ABSTRACT

This dissertation aims to explore how the profile and performance of street-level bureaucrats impact the implementation of public policies with special emphasis on policies in the area of public health and answer the following question: how does the performance and profile of street-level bureaucrats (BNR) impact the implementation of public policies? The methodology used for this was a systematic literature review (SLR). To reach these articles, the following keywords were used in the research: "street-level bureaucracy, public policies." In light of this action, 16,200 documents were found. The following criteria were used to select them: 1) those that were most cited by other authors; 2) those with an empirical approach; and 3) different authors. Contributions were sought in the literature that elucidate this issue and provide fundamental perspectives on the topic under discussion. It is hypothesized that autonomy and professionalization are relevant elements that enable these bureaucrats to impact and contribute to the refinement and improvement of these policies. In view of this research, an analysis was carried out of the publications found that make up the final theoretical contributions. The results of these studies show that topics such as governance, sustainable development, education policies, street-level bureaucracy, and health policy bring relevant scenarios for the theorization and empirical application of debates in the area. The RSL findings brought to the conclusion that autonomy/discretion and professionalization are really important in the process of implementing, improving and adapting public policies offered to the population. There were also other significant findings beyond the hypotheses presented here. Among them, discretion without supervision and monitoring, at some times and in some situations, can hinder the development of certain public policies. Two other interesting points that appeared in the systematic literature review were: Coping, which can be defined as behavioral efforts that bureaucrats use when interacting with users to tolerate, face or reduce internal or external demands and conflicts that they encounter in everyday life; and the lack of intersectoral implementation processes. It was clear that this is little debated in the literature and that there is no conversation between the implementing sectors about political agendas for implementing a policy. These two findings end up impacting the implementation of public policies and the work of BRNs.

**Keywords:** Implementation of public policies; Street-level bureaucrats; health policy

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS:**

**APS** – Atenção Primária à Saúde

**BNR** - Burocratas de Nível de Rua

**CEFETS** - Centro Federal de Educação Tecnológica

**CRAS** - Centro de Referência de Assistência Social

**EBAPE BR** - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas de Brasília

**ENAP** - Escola Nacional de Administração Pública

**IFMT** – Instituto Federal do Mato Grosso

**IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**PBF** – Programa Bolsa Família

**PNSIPN** - Política Nacional de Saúde Integral População Negra

**PROEJA** - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos

**PRAE** - Programa Nacional de Assistência Estudantil

**RSL** - Revisão Sistemática da Literatura

**UFPE** - Universidade Federal de Pernambuco

**UFSCAR** - Universidade Federal de São Carlos/São Paulo

## SUMÁRIO

Introdução .....	9
Fundamentação teórica / Revisão da literatura .....	11
Procedimentos Metodológicos .....	20
Análise da Literatura e suas abordagens.....	22
Considerações finais.....	43
Referências.....	45

## 1- INTRODUÇÃO

Estudos da administração pública indicam que o desempenho de organizações públicas depende da atuação dos burocratas implementadores e não apenas dos recursos alocados nos setores. Os burocratas de nível de rua (ou implementadores) são os agentes estatais que, diferentemente dos burocratas de médio escalão (diretores, gerentes, coordenadores), prestam seus serviços diretamente ao usuário-cidadão ou monitoram os serviços públicos prestados por terceiros (HAM; HILL, 1993; LIPSKY, 1980). Para Lotta (2012), o debate sobre o papel desempenhado e a influência dos burocratas no processo de implementação de uma política pública é central para se compreender como, na realidade, as ações são colocadas em prática e quais são os pontos que influenciam a mudança de rumos e os resultados dessas políticas.

Lotta (2010) ainda cita que esses burocratas atuam não apenas executando ações predeterminadas, mas são influenciados por diversos fatores que impactam sua forma e capacidade de moldar os resultados das políticas a partir dos processos de interação que realizam.

Segundo Lipsky (1980), esses agentes de rua são importantes para o desempenho das políticas, uma vez que estão presentes nas comunidades onde atuam; recebem e compartilham as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos; definem 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. Assim, 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. São, dessa forma, o *locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos.

Nesse contexto, para fornecer uma compreensão preliminar desse cenário de pesquisa, este trabalho busca explorar a influências dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas através de uma revisão sistemática da literatura e, assim, destacar contribuições sugestivas para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa posterior.

Assim, esta dissertação pretende responder a seguinte *pergunta*: como a atuação e o perfil da burocracia de nível de rua (BNR) impactam a implementação de políticas públicas?

O objetivo geral é investigar, a partir de uma revisão sistemática de literatura, como a burocracia de nível de rua impacta a implementação de políticas públicas, com ênfase nas políticas da área de saúde.

O objetivo geral se desdobra em dois objetivos específicos:

**1-** Estudar a autonomia e a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, no âmbito da implementação da política; e

**2-** Avaliar como o nível de profissionalização da burocracia de nível de rua influencia a implementação e os resultados das políticas.

Com relação ao primeiro objetivo específico, nota-se que esses agentes são atores com certa autonomia, pois são eles que estão em contato direto com os cidadãos sem sofrerem necessariamente um controle direto dos seus supervisores (MAIO e INVERNO, 2009). É justamente esse contato direto que permite a esses agentes agregar um conjunto de valores ou representações às políticas, valores que podem, em última instância, mudar o rumo dessas políticas.

Quanto ao segundo objetivo específico, percebe-se que a Educação Permanente e continuada tem como objetivo nortear a formação e a qualificação dos profissionais inseridos nos serviços públicos, com a finalidade de transformar as práticas profissionais e a própria organização do trabalho com base nas necessidades e dificuldades do sistema (CARDOSO 2020). Quando os profissionais são qualificados, os resultados no desempenho de suas funções tendem a ser mais satisfatórios do que aqueles que não recebem tais qualificações (FERNANDEZ, 2020).

Assim, pretende-se entender como a autonomia, discricionariedade e a profissionalização dos burocratas de nível de rua podem contribuir para melhorar a avaliação das políticas públicas no Brasil. As habilidades, perfis e dinâmica de trabalho desses atores podem influenciar o desempenho das políticas e a percepção das pessoas sobre a qualidade dos serviços prestados?

Para atingir os objetivos supracitados, foi realizada uma revisão sistemática da literatura. Fez-se uma seleção de estudos que tratam sobre o assunto dentro da ferramenta *Google Acadêmico*, com ênfase nas produções dos últimos dez anos. Foram selecionados 30 artigos que apresentaram citações que trazem análises empíricas da atuação dos BNRs na implantação de políticas públicas. Para se chegar a esses artigos, foram utilizadas as seguintes “palavras-chave” na pesquisa: "burocracia nível de rua, políticas públicas e políticas de saúde". Diante dessa ação, foram encontrados 16.200 documentos. Utilizou-se para selecioná-los os seguintes critérios: **1)** os que foram citados por outros autores; **2)** os que têm uma abordagem empírica; e **3)** autores distintos. Assim, deixou-se de utilizar aqueles que não foram citados por outros autores e aqueles que não tinham nenhuma abordagem empírica.

Esta dissertação encontra-se organizada em mais três seções além desta introdução. A próxima seção aborda o referencial teórico e apresenta as hipóteses de pesquisa. Essa supracitada seção está dividida em três subseções, trazendo os seguintes temas: a) estudos sobre burocracia de nível de rua; b) qualificação e perfil dos gestores de saúde pública, c) autonomia e profissionalização. Os procedimentos metodológicos vêm logo a seguir, trazendo os métodos que foram utilizados e o modo de se levantar os dados relativos à pesquisa. Depois destas seções seguem a análise da literatura e suas abordagens, as considerações finais e as referências bibliográficas.

## **2- REFERENCIAL TEÓRICO E APRESENTAÇÃO DAS HIPÓTESES DE PESQUISA**

Nesta seção, é apresentado o referencial teórico mobilizado pela pesquisa a partir de três enfoques: apresentação dos estudos sobre a burocracia de nível de rua com ênfase em autonomia e profissionalização; qualificação e gestão pública de saúde; hipótese e definição conceitual de autonomia e profissionalização.

### **2.1 Estudos sobre Burocracia de Nível de Rua**

De acordo com os estudos de Ham e Hill (1993) e Lipsky (1980), os burocratas implementadores são identificados como “burocratas de nível de rua”: agentes estatais que, diferentemente dos burocratas de médio escalão (diretores, gerentes, coordenadores etc.), prestam seus serviços diretamente ao usuário-cidadão ou monitoram os serviços públicos prestados por terceiros.

Fernandez (2020) apresenta diferentes propostas para analisar a atuação da burocracia de nível de rua: a primeira, considerando esta uma variável dependente, influenciada por outros fatores; e a segunda, considerando-a uma variável independente, como fator influenciador de outros processos políticos. Para a análise da atuação do burocrata de nível de rua enquanto variável dependente, mobilizam-se fatores políticos, fatores organizacionais e fatores profissionais para explicá-la. Já quando se toma a atuação do burocrata de nível de rua como variável independente, argumenta-se, com base na literatura, que ela pode influenciar na governança democrática, no tratamento dado à cidadania e no sucesso das políticas públicas (MEYERS E VORSANGER, 2010). Esta pesquisa se insere na segunda abordagem, uma vez que as características do burocrata de nível de rua são mobilizadas como condições causais que impactam o desempenho da política.

Segundo Lipsky (1980), para os burocratas que atendem diariamente os usuários,

chamados na literatura também de burocratas da linha de frente ou burocratas das esquinas (OLIVEIRA, 2012), a exemplo de policiais, assistentes sociais, enfermeiros, médicos, professores, juízes, torna-se inevitável adotar ações discricionárias e autônomas para garantir a aplicação das políticas no plano administrativo.

Para a estudiosa deste assunto, Fernandez (2020), a contextualização das análises envolvendo a atuação dos burocratas de nível de rua é fundamental para calibrar as conclusões apresentadas por analistas que querem entender a ação desses agentes públicos. Os estudos apontam que a discricionarieidade da burocracia é um fator relevante que influencia a entrega das políticas, uma vez que, em certas ocasiões, o burocrata terá que decidir sobre qual atitude tomar quando faltar o apoio do Estado, em situações de escassez de recursos para a implementação ou em cenários não previstos na fase de formulação da política (Lipsky, 1980).

Scott (1997) considera discricionarieidade como a oportunidade de escolhas diante de um leque de padrões que marcam a conduta de um “prestador individual de serviços”. De acordo com Lipsky (2010), para parte dos estudos sobre implementação de políticas públicas, a discricionarieidade é notada como um lugar de ação, que pode ser analisado por meio das regras, dos parâmetros organizacionais, das compreensões compartilhadas e do controle feito por gestores que estão no exercício de chefia.

Conforme Fernandez (2020) relata, a burocracia de nível de rua desenvolve formas de lidar com as incertezas do seu trabalho, seja criando padrões de práticas que limitem a demanda, maximizem o uso dos recursos disponíveis e assegurem a conformidade dos clientes, seja pela modificação do conceito de seu trabalho, restringindo seus objetivos e, com isso, diminuindo a discrepância entre os recursos disponíveis e os objetivos atingidos. Assim, a despeito dessas dificuldades, a burocracia baseia-se em algumas referências para exercer suas funções, de modo que seu comportamento está fortemente estruturado pelo conjunto de incentivos e sanções que incidem sobre ela.

Os burocratas de nível de rua se deparam com uma série de brechas nas estruturas governamentais que estão à sua volta e que lhes possibilitam agir com substancial grau de discricionarieidade. Desse ponto decorre a discussão sobre legitimidade da atuação discricionária dos burocratas, na medida em que esses atores não são agentes eleitos pelos cidadãos para moldar as políticas públicas. Mas, por outro lado, as interações que estabelecem os colocam em situação de relativo privilégio para intervir nas políticas de forma a aperfeiçoar questões que não estavam previstas em sua formulação e assim conformar a política pública e aproximá-la das necessidades dos usuários.

Há quem defenda que o exercício da discricionariedade na atuação laboral do burocrata de nível de rua pode contribuir para o incremento da governança democrática. A autonomia e a atuação discricionária desses trabalhadores podem proporcionar o preenchimento de lacunas entre cidadãos e funcionários eleitos, atuando como mecanismo de equilíbrio em relação ao exercício do poder dos legisladores que, via de regra, mantêm-se muito distanciados da cidadania, que é quem se vê impactada pelo resultado das decisões políticas por meio das políticas públicas (MEYERS; VOORSANGER, 2010).

Gomide e Pereira (2018) referem-se à emancipação dos burocratas em relação a interesses de clientelas políticas e de políticos, como sendo autonomia. No Brasil, esta questão é muito relevante, uma vez que num passado recente a burocracia estatal do país foi marcada por forte clientelismo (SOUZA, 2017).

Para as autoras Abers e Santiago (2017), a autonomia do agente estatal é a capacidade de influenciar a implementação de uma política pública e a capacidade de tomar decisões ou implementar essas políticas por conta própria. Os autores Berch, Praça e Taylor (2013) trazem a discussão sobre o tema da autonomia a partir de duas óticas preponderantes: o conceito consagrado da não subordinação de funcionários públicos a interesses de grupos sociais; e as pressões políticas exercidas sobre o burocrata, que acabariam por impactar nas atividades desenvolvidas por ele. Souza (2017) relata que se faz necessário que a burocracia tenha independência e seja livre de influência de partidos e de grupos de interesse.

Esta dissertação alinha-se à dimensão da autonomia referente à imparcialidade, entendida a partir da separação das esferas administrativa e política, sendo concretizada pela autonomia a nível organizacional e pela redução das interferências políticas nos trabalhos e atividades rotineiras dos burocratas (NISTOTSKAYA and KHAKHUNOVA, 2018). A autonomia é uma condição importante para o desempenho estatal por produzir um cenário em que os burocratas não são responsivos aos interesses pessoais e de curto prazo dos políticos, ao mesmo tempo em que a burocracia é disciplinada o suficiente para se comprometer com as políticas públicas acordadas.

## **2.2 Atores e abordagem analítica da implementação de políticas públicas**

Nas últimas décadas, progressos significativos foram feitos em pesquisa sobre o papel dos BNRs. Os estudiosos analisam o conhecimento destes atores, os fatores que os influenciam e as formas como influenciam os resultados das políticas e o acesso dos cidadãos aos bens e serviços públicos. A implementação é a parte do processo político governamental que

coloca em prática as políticas já analisadas e em tese devidamente instruídas normativamente falando. É um processo complexo que envolve pessoas, necessidades, interesses, poder, riqueza, conflito, conhecimento e falta de conhecimento.

A partir de pesquisas seminais, aprendeu-se que as decisões jurídicas e políticas não são tomadas da forma como foram concebidas, ou seja, de forma equitativa, mecânica e expedita (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). Em vez disso, o fluxo de trabalho é entendido como uma era de inovação e mudança. Para Hill e Hupe (2014), essas ações e relações não são aleatórias, elas influenciam o desenvolvimento da política social porque influenciam informações e resultados.

O desenvolvimento da pesquisa sobre implementação surgiu na década de 1970, quando os serviços públicos começaram a receber maior atenção e aumentaram as preocupações com a eficácia das políticas públicas (BARRETT, 2004). Logo, a pesquisa não só começou a ouvir os resultados da política, mas também continuou com o objetivo de compreender as diferenças entre o que foi criado e o que foi implementado. Portanto, o processo de conversão de políticas em ações eficazes é importante para a avaliação de políticas públicas, envolvendo interações e negociações entre os implementadores de políticas e aqueles que dependem das políticas. Um elemento fundamental da análise da implementação de políticas inclui as partes e organizações interessadas, diferentes habilidades e comportamentos (SECCHI, 2010).

A primeira referência trazida no quadro RSL apresenta uma discussão de ideias significativas sobre a implantação de políticas públicas e o papel do Estado para atender as demandas cada vez maiores de uma população necessitada de uma ação do Estado mais efetiva. Desde os anos 1980, vários autores têm se debruçado sobre esse tema. Em todos esses estudos, os achados de Michael Lipsky são revisitados, lembrados e quase sempre reforçados.

Lipsky (2010) conceitua os BNRs como aqueles que trabalham diretamente com os usuários, prestando serviços públicos. Estes são responsáveis pelas operações diárias e pela prestação de serviços ao governo e aos seus utilizadores. Bons exemplos são policiais, professores, profissionais de saúde.

Santiago (2020) diz que a implementação faz parte da consecução dos objetivos políticos. O estabelecimento de sistemas e sistemas para atividades políticas e administrativas. O resultado é gerado combinando os resultados das seleções anteriores. As organizações de serviços são os principais instrumentos de implementação de políticas.

Silva (2020), em uma das referências citadas no quadro, traz uma importante contribuição de Souza (2006) que relata que o estudo da implementação de políticas públicas

pode ser usado como parte da investigação de políticas públicas para analisar o calendário de implementação ou a implementação de políticas. Esses estudos têm como ponto de partida a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Essa mudança não é perfeita, mas é uma ferramenta analítica útil para a compreensão do processo de tomada de decisão em políticas públicas.

Uma importante contribuição vem de Almeida (2016) em seu trabalho empírico sobre atuação dos burocratas de nível de rua nas medidas socioeducativas em meio aberto. Ela diz que o foco de análise privilegiado foram os determinantes dos contextos locais de implementação da política, especialmente a atuação dos burocratas de nível de rua. Do ponto de vista normativo e do desenho da política, pode-se definir a política de atendimento a adolescentes a quem se atribui a autoria de atos infracionais em um conjunto de ações sistemáticas, continuadas e descentralizadas que visam assegurar o retorno à convivência familiar e comunitária e a inclusão social dos referidos adolescentes.

Ademais, essa política deve se organizar de forma articulada com as demais políticas previstas na lei, ou seja, as políticas sociais básicas e as políticas de proteção. Algo que não acontece e por isso as entregas do Estado nessa área e muitas outras acabam deixando a desejar por essa falta de articulação setorial na hora da implantação de uma política tão importante como essa estudada por Almeida.

Corroborando com a ideia de Almeida, Lotta (2018) fala que uma agenda muito cara à realidade nacional e pouco abordada internacionalmente (foi encontrado apenas um artigo sobre este tema em pesquisa realizada pela autora) é a discussão de intersetorialidade. Considerando as complexidades dos problemas públicos, a agenda nacional tem apontado a necessidade de pensarmos em soluções mais complexas e, portanto, intersetoriais para enfrentá-los.

A literatura sobre intersetorialidade tem avançado em compreender como a atuação conjunta de diferentes setores pode gerar soluções mais adequadas aos problemas públicos. Lotta diz que esse é um tema que ainda merece aprofundamento para que se possa compreender os processos de implementação intersetoriais, que envolvem burocracias de diferentes áreas. Além disso, dada a agenda brasileira de políticas sociais, torna-se também necessário analisar a dimensão da pobreza e inclusão e o papel da burocracia nesse processo.

Logo, se faz urgente um aprofundamento dos estudos de implementação na literatura nacional, que possa não apenas se inspirar nas perspectivas internacionais, mas acima de tudo adaptá-las à nossa realidade, ao contexto nacional e ao tipo de políticas públicas que se tem

implementado no país.

Outra contribuição interessante nesta revisão sistemática da literatura vem de Peixoto (2023). Ele estudou a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Cariri de Pernambuco. Ele percebeu que o nível de rua é o espaço da prática da implementação, como foi identificado a partir dos dados empíricos, onde ocorrem a implementação e coprodução da política pública, assim como os resultados e a sua entrega. Os relatos desses burocratas indicam que o implementador da PRAE vai adaptando a política conforme a sua relação com os beneficiários se desenvolve.

Oliveira (2019) fez um trabalho de pesquisa de 2007 a 2017 para encontrar na literatura trabalhos acadêmicos que trazem contribuições sobre a implementação de políticas públicas numa área parecida com o trabalho de Peixoto (2020), na área educacional. Durante o período estudado por ele, foram encontrados poucos trabalhos relevantes.

No caso do levantamento supracitado feito por Oliveira, destaca-se as seguintes observações importantes na literatura:

**a)** a escassa presença de artigos sobre a implementação de políticas educacionais em importantes periódicos nacionais e internacionais - correspondendo a 6,1% das publicações nos periódicos analisados, entre 2007 e 2017;

**b)** entre os artigos que abordavam a implementação de políticas públicas educacionais, um número expressivo de estudos teóricos em relação aos estudos empíricos;

**c)** a presença de estudos que se dedicaram a analisar o papel dos agentes implementadores, utilizando conceitos (burocratas de nível de rua; discricionariedade; regulação); e

**d)** a ausência de trabalhos que analisem, no mesmo estudo, o papel dos agentes implementadores em diferentes contextos (macro, meso e micro) de implementação das políticas educacionais.

Castro (2019) fez um estudo empírico digno de nota. Neste trabalho, sobre a parceria e construção do “perfil de cliente da reforma agrária” como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra, ele constatou que a bricolagem (atividades manuais de execução simples ou mais trabalhosa, *onde o próprio consumidor é responsável pelo trabalho realizado*) é a melhor parceria na implementação de políticas e é a referência a um “perfil de cliente da reforma agrária”.

O processo de definição desse perfil evidencia o uso da discricionariedade pelos servidores (Lipsky, 1980) e da capacidade crítica dos clientes (BOLTANSKI e THÉVENOT,

1999). Os servidores analisam a situação real dos assentamentos e concluem que não é possível seguir a regra ao pé da letra, criando soluções práticas para que possam executar seu trabalho. Os clientes nos assentamentos têm um papel ativo na efetivação das políticas, pois na realidade são eles que vão fazer com que a política e sua implantação deem certo.

Ao analisar a implementação, os obstáculos e falhas das políticas públicas podem ser vistos de forma sistemática. Ademais, as falhas podem ser identificadas antes que as decisões sejam tomadas para identificar problemas, metas não planejadas ou consequências não intencionais. Nesse sentido, uma vez que as autoridades públicas são responsáveis pela distribuição de benefícios e penalidades, elas são responsáveis pelos conflitos políticos relacionados à prestação de serviços públicos.

Estes debates dizem respeito à distribuição de benefícios entre os cidadãos, à sua proximidade e às atitudes desumanizantes esperadas das autoridades, das instituições e dos sistemas existentes, o que fazem, como o fazem e quantos fazem política. Portanto, essas estruturas de implementação de políticas apresentam muitas limitações que as impedem de funcionar adequadamente em vários contextos.

### **2.3 Qualificação e perfil dos burocratas de nível de rua da saúde pública**

Na busca de uma reflexão sobre a qualificação no Setor de Saúde como Ferramenta de Melhoria na Entrega dos Serviços Médicos, o papel da avaliação dessa qualificação e entregas tornam-se importantes para se entender e estabelecer parâmetros que possam ser utilizados por entes públicos. Compreender as diversas esferas da gestão e os diferentes atores envolvidos na implementação de políticas públicas em diversas áreas pode contribuir para uma avaliação mais positiva, fazendo com que os gestores públicos entendam a necessidade de qualificar mais os burocratas de nível de rua que são os agentes do Estado próximos aos clientes verdadeiros dessa política.

Como estudado por Davini (2009), no âmbito da Gestão da Educação na Saúde, o debate gira em torno de dois paradigmas, denominados 'educação continuada' e 'educação permanente'. A educação continuada (EC) adota o modelo escolar e acadêmico para promover a capacitação dos profissionais da saúde com fins de atualização. Corroborando com o que pensa Davini, os autores Ceccim e Ferla (2008) dizem que o enfoque da educação permanente (EP) deve se apoiar no conceito de 'ensino problematizador', que considera que a produção de conhecimento ocorre no cotidiano das instituições de saúde, tendo como base os problemas vivenciados pelos diferentes atores (profissionais, gestores, usuários). Ainda de acordo com o que pensa Davini

(2009), os espaços educativos são ampliados para incluir as organizações, a comunidade, os clubes e associações comunitárias, permitindo assim que os profissionais (atores reflexivos) construam alternativas de ação e de conhecimento e se articulem com o trabalho em saúde.

O Ministério da Saúde, em 2004, assumiu o desafio de instituir a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde como estratégia do SUS para a formação e o desenvolvimento de trabalhadores para o setor. Apesar de o foco de atuação ser o da educação em saúde, o governo federal assumiu um desafio mais amplo: o da transformação e qualificação da atenção à saúde; da organização das ações e dos serviços; das práticas de saúde; das práticas pedagógicas e dos processos formativos (portaria n. 198/04, anexo II) (BRASIL, 2004). Isso nos leva a crer que essa política coloca a formação dos profissionais da saúde como central para as transformações, o desenvolvimento e a consolidação do SUS.

Como é colocado nos estudos de Ceccim e Feuerwerker (2004); Ciconet, Marques e Lima (2008), a educação dos profissionais de saúde engloba, além do adequado conhecimento do SUS, aspectos de produção de habilidades técnicas, de pensamento e produção de subjetividade. Nesse sentido, o processo de ensino-aprendizagem se dá não somente por meio da transferência de conteúdos técnicos, normas e protocolos; é preciso incluir a bagagem teórico-conceitual dos trabalhadores, bem como as suas experiências no exercício profissional, seus valores, atitudes e significados pessoais.

A Política Nacional de Educação Permanente em Saúde é uma prática em experimentação e com uma exigência política de ofertar propostas de transformação das práticas profissionais mediante a problematização do processo de trabalho. Proposta coerente com os desafios de formar recursos humanos para o SUS; de implantar, no país, uma gestão do trabalho e da educação com vigor de política pública comprometida com a formação e o desenvolvimento profissional; e de superar as políticas de educação profissional voltadas para o trabalho a indústria, historicamente implementadas no Brasil. Isso desencadeia novos perfis de trabalhadores e de gestores de ações, serviços e sistemas de saúde (CECCIM; FEUERWERKER, 2004)

Na condição de atores sociais, a formação na área da saúde é um desafio pensar em uma nova pedagogia, a pedagogia da implicação, que se assemelha ao desafio dos profissionais de se posicionarem ético-politicamente em discussão (individual e coletivamente) e interrogando também o mundo do trabalho. O não reconhecimento desse saber gerado nessas vivências cotidianas leva à formação de sujeitos heterônomos (grupos sujeitados em lugar de grupos sujeitos), ficando os trabalhadores submetidos a uma pedagogia da dependência (MERHY,

2005; CECCIM, 2007; FRANCO, 2007).

A formação e a qualificação na APS estão associadas à busca pela garantia da universalidade e integralidade do SUS, por compreender um território adstrito a partir do enfoque familiar e comunitário, e considerar o espaço de construção coletiva, onde os diversos sujeitos estão envolvidos nos cuidados em saúde (D'AVILA, 2014).

Quando os profissionais são qualificados, os resultados no desempenho de suas funções tendem a ser mais satisfatórios do que aqueles que não recebem tais qualificações. Estes fatores focam na influência dos interesses individuais do implementador e nas normas e processos profissionais que constroem significado nas rotinas de trabalho. A qualificação exerce influência direta nos resultados da implementação das políticas públicas (FERNANDEZ, 2020).

Para Weber (2004), a meritocracia deve ser utilizada sempre na escolha dos agentes públicos, apesar disso, há um erro frequente em considerar a meritocracia burocrática um critério apenas de entrada no serviço público, por meio do processo de seleção. O ideal meritocrático deve guiar constantemente o serviço público, de maneira que seja desenvolvido e avaliado permanentemente durante a carreira dos servidores.

#### **2.4 Autonomia e profissionalização**

A partir do debate apresentado anteriormente, este projeto trabalha com duas hipóteses de pesquisa. A primeira delas é que a autonomia dos burocratas implementadores produz um resultado positivo no desempenho de políticas públicas ao permitir ajustes à realidade local e ao público-alvo.

A autonomia pode ser conceituada como a capacidade de tomar decisões por conta própria (Abers e Santiago, 2017) e a não interferência política na rotina dos burocratas (FUKUYAMA, 2013). Ela pode ser mensurada a partir do vínculo com a administração (se servidor efetivo ou não) e a percepção dos burocratas sobre a interferência política nas suas rotinas de trabalho. Enquanto o vínculo representa uma variável que explica a estabilidade e, assim, representa um indicador importante da autonomia (por permitir que o burocrata tome decisões sem correr o risco de ameaças de demissões), a alta frequência da interferência política nas rotinas de trabalho pode evidenciar uma subordinação dos burocratas aos interesses políticos, em detrimento da racionalidade técnica nos processos decisórios (GOMIDE e PEREIRA, 2018).

A segunda hipótese é que a profissionalização da burocracia de nível de rua contribui

para o desempenho da política a partir do conhecimento técnico dos servidores sobre a política. A profissionalização pode ser mensurada pelos indicadores de meritocracia; escolaridade; experiência profissional no setor; acesso a capacitações; e compatibilidade entre trajetória profissional e atuação na administração pública. As quatro primeiras informações permitem conhecer o nível de qualificação e de conhecimentos técnicos dos burocratas. Por sua vez, a quinta (compatibilidade) agrega dados sobre a convergência entre formação acadêmica e atuação profissional prévia com a natureza do trabalho realizado (GOMIDE e PEREIRA, 2018).

No âmbito federal, estudos vêm demonstrando que o grau de profissionalismo da burocracia brasileira é alto em relação aos demais países em desenvolvimento (Evans e Rauch, 1999), sendo a profissionalização relacionada com o grau de cumprimento dos requisitos do modelo burocrático clássico.

Do mesmo modo, em comparações na América Latina, Stein e colaboradores (2006), com base em indicadores que combinam características de autonomia e capacidade funcional, colocam o Brasil, em conjunto com Chile e Costa Rica, como os países que possuem uma burocracia do tipo meritocrática, isto é, com um nível de formação ou conhecimento especializado, composta por servidores públicos permanentes, contratados com base no mérito e incorporados em carreiras profissionais com incentivos. Por conseguinte, nesses países, servidores costumam expressar opiniões e agir com forte influência sobre o processo decisório (CAVALCANTE e CARVALHO, 2017).

Mais recentemente, Fukuyama (2013), ao discutir o conceito de governança, ou da capacidade do governo de fazer e aplicar leis e entregar bens e serviços públicos à sociedade, dialoga diretamente com a abordagem weberiana de burocracia. Na sua conceptualização, o autor privilegia a autonomia que os burocratas profissionais (agentes) detêm para implementar as ordens dos políticos (principais). Para Fukuyama, profissionalização é o recrutamento e a ascensão na carreira burocrática mediante critérios meritocráticos. De acordo com o autor, a autonomia não significa que os burocratas devam estabelecer os próprios objetivos.

Assim, os políticos devem determinar os objetivos, mas não de que modo os implementar. O inverso da autonomia seria a subordinação completa dos burocratas aos políticos ou o microgerenciamento das suas ações no momento da implementação das políticas públicas. Como uma burocracia baseada no mérito é necessária para que exista tal autonomia, Fukuyama decompõe o conceito de governança em 2 dimensões: profissionalização e autonomia individual.

### 3- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para executar os objetivos da pesquisa, foi realizada uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL) sobre o tema: Burocracia de nível de rua e seus impactos na implementação de políticas públicas, com certa ênfase nas políticas públicas na área da saúde, não se descartando outras contribuições que se julgar pertinente sobre o tema central, no caso, como a burocracia de nível de rua impacta na implementação de políticas públicas.

De acordo com Morandi e Camargo (2015), a RSL é um passo crucial na condução de pesquisas científicas, especialmente aquelas realizadas sob o paradigma da Ciência do Design. A Design Science busca a valorização do conhecimento orientado para a resolução de problemas, pois aborda o conhecimento necessário para planejamento de um determinado artefato (solução), assim como os efeitos de sua aplicação no contexto investigado (problema). Nesse sentido, valoriza a aprendizagem por meio da construção, explicitando um tipo de conhecimento diferente das abordagens científicas tradicionais, de maneira que o seu potencial de aplicação se torna facilitado (VAN AKEN, 2004).

A realização da RSL envolve uma série de etapas que devem ser compreendidas e seguidas pelo pesquisador, a fim de garantir uma revisão de qualidade e minimizar problemas que possam interferir ou distorcer o relatório final. Dentre as fases que devem ser respeitadas, os autores mencionam que o pesquisador-escritor primeiro deve compreender o papel dos stakeholders - partes interessadas - no desenvolvimento da pesquisa. Após isso, é necessário seguir os seguintes passos: a) identificação de fontes sobre o tema, b) estabelecimento de estratégias para direcionar a pesquisa, c) avaliação dos estudos e literatura selecionados para serem utilizados na revisão sistemática da literatura, d) escolha das ferramentas para a síntese dos resultados e, por fim, e) a exposição do estudo. (MORANDI; CAMARGO, 2015)

Kirca e Yaprac (citados por Morandi; Camargo, 2015) destacam que a RSL é fundamental para se obter as informações desejadas em uma crescente quantidade de resultados publicados, às vezes semelhantes e outras contraditórias. Os autores acrescentam que a RSL, ao seguir um método, um planejamento, responsável e justificável, é de extrema importância para uma pesquisa de qualidade sobre um determinado tema, pois servem para mapear, encontrar, avaliar criticamente, consolidar e agregar os resultados de estudos.

Entende-se que o propósito da RSL é criar um sistema conceitual e útil de material histórico para resolver problemas e examinar como certos materiais são usados para resolver certas situações. Essa revisão pode ser geral, sem explicar como usar o produto para resolvê-los ou limitar-se a definir como usar essa informação para solucionar as situações estudadas.

Quando se trata de pesquisar fontes, é importante saber algumas coisas para minimizar preconceitos. Conforme mencionado anteriormente, existem questões que aumentam a suspeita e afetam a qualidade da revisão. Algumas das questões que aumentam as vulnerabilidades identificadas por Morandi e Camargo (2015) são: cobertura jornalística, mídia impressa, publicidade e simplicidade (PARANHOS e FIGUEIREDO FILHO, 2015).

Será utilizada a RSL do tipo síntese textual narrativa em que se busca a criação da homogeneidade dos grupos a partir de um relato estrutural das características dos estudos primários, e da comparação de semelhanças e diferenças presentes nesses estudos.

Foram selecionados 30 artigos, conforme quadro abaixo, num recorte temporal de dez anos, que apresentaram citações que trazem análises empíricas da atuação dos BNRs na implantação de políticas públicas. Para se chegar a esses artigos, foram utilizadas as seguintes “palavras-chave” na pesquisa: "burocracia nível de rua, políticas públicas e políticas de saúde". Diante dessa ação, foram encontrados 16.200 documentos. Utilizou-se para selecioná-los os seguintes critérios: 1) os que foram citados por outros autores; 2) que tenham abordagem empírica com ênfase na implementação de políticas públicas; e 3) autores distintos. Deixou-se de utilizar aqueles que não foram citados por outros autores e aqueles que não tinham nenhuma abordagem empírica.

#### 4- ANÁLISE DA LITERATURA E SUAS ABORDAGENS

<b>Quadro 1- Revisão Sistemática de Literatura</b>			
<b>Título</b>	<b>Citação extraída do texto</b>	<b>Referência</b>	<b>Citações</b>
Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos	Os burocratas de nível de rua dominam as controvérsias sobre serviços públicos por duas razões, pois o debate sobre o escopo e foco dos serviços governamentais é essencialmente uma discussão sobre as atribuições e funções desses empregados públicos.	Lipsky, M.; Cunha, A. E. M. da . Burocracia de nível de rua: dilema dos indivíduos nos serviços públicos. -Brasília: Enap, 2019.	144 I GERAL

Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua	A atuação desses agentes envolve, necessariamente, algum grau de discricionariedade no exercício de suas funções cotidianas.	Martins, M. B.; Carbonai, D. (2022) Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. 2018.	55 A/D GERAL
A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente	Trata-se de um processo no qual a ressignificação das políticas públicas propostas, inerente ao processo de implementação, traduz-se em dinâmicas permeadas pelas relações interacionais entre os professores e seus alunos, outros burocratas da escola, comunidade escolar e pelas tensões experienciadas por terem que apresentar respostas e resultados para instâncias superiores na hierarquia organizacional.	Guimarães, T. C. de A.; Bernardo, E. da S.; Borde, A. M. (2022). A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente. Educação & Realidade, 47.	4 A/D EDUC.
Burocracia e políticas públicas no Brasil interseções analíticas	Além da discricionariedade, outro conceito central da obra de Lipsky é a ideia de coping. Coping pode ser definido como esforços comportamentais que os burocratas utilizam na interação com usuários para tolerarem, enfrentarem ou reduzirem demandas e conflitos internos ou externos que encontram no cotidiano (Tummers et al., 2015; Tummers, 2017).	Pires, R.; Lotta, G.; Oliveira, V. E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas – Brasília: Ipea: Enap, 2018.	81 A/D P GERAL

<p>Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas</p>	<p>Maynard-Moody e Musheno (2003), em seus estudos sobre os burocratas de rua, perceberam que esses profissionais tomam decisões baseadas em suas crenças e em seus sistemas de valores, mas, ao mesmo tempo, as políticas, as regras e a fiscalização administrativa também fazem parte do cálculo do que fazer.</p>	<p>Ferreira, V. da R. S.; Medeiros, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. Cad. EBAPEBR, 2020.</p>	<p>58 P GERAL</p>
<p>Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas</p>	<p>O cruzamento entre as diversas variáveis que poderiam explicar a alteração da implementação mostrou elementos que incidem de maneira diferente quando tratamos de práticas ou de estilos, sendo que alguns elementos que podem impactar sobre um deles não necessariamente impactam sobre o outro.</p>	<p>Lotta, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. Rev Sociol Polit, 2018.</p>	<p>59 P SAÚDE</p>
<p>O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade</p>	<p>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.</p>	<p>Lotta, G. 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.</p>	<p>192 A/D SAÚDE</p>

<p>Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos</p>	<p>A atuação desses personagens é direcionada pelas instituições. Logo, há regras e normas para determinar suas práticas. Contudo, mesmo que as instituições tentem moldar as ações dos agentes burocráticos, elas não são determinantes, porque eles encontrarão uma forma de adaptá-las ao seu contexto.</p>	<p>Mota, M. O. (2021). Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. Estudos Em Avaliação Educacional, 29(72), 684–709.</p>	<p>14 A/D EDUC.</p>
<p>Avaliação da implementação da política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal na universidade federal de pernambuco – UFPE</p>	<p>Neste ciclo de Política Pública, iremos trazer o foco na fase da implementação, que é o momento em que o planejamento irá se tornar realidade, será colocado em prática. Este momento depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal. (...) elas buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas.</p>	<p>Silva, T. P. A. da. Avaliação da implementação da política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal na Universidade Federal de Pernambuco - UFPE / Túlio Paulo Alves da Silva. 2020.</p>	<p>11 I GERAL.</p>
<p>Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado</p>	<p>Julgo pertinente a discussão sobre a burocracia do nível de rua porque, assim, trazemos à tona os dilemas a nível microssociológico desses personagens, deflagrando o cotidiano multifacetado da governança. Em pesquisas com este direcionamento, podemos</p>	<p>Camboim, I. L. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. Áskesis-Revista dos discentes do Programa de Pós-Graduação em</p>	<p>22 P GERAL</p>

	<p>enxergar uma dimensão da política pública e do governo que é comumente invisibilizada – suas margens.</p>	<p>Sociologia da UFSCar, v. 3, n. 1, p. 45-45, 2014.</p>	
<p>Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS</p>	<p>A burocracia responsável pela implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde construiu um conjunto de ideias peculiares a respeito da política. A amplitude e a multiplicidade dessas percepções foram facilitadas pela ausência de uma socialização desses atores nos marcos da política. A discricionariedade foi usada na reformulação da política.</p>	<p>Lima, L. L.; D’Ascenzi, L.; Dias, G. V. S.; Bruscatto, R. (2014). Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. Revista Do Serviço Público, 65(4), p. 493-515.</p>	<p>46 A/D SAÚDE</p>
<p>O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas</p>	<p>Neste contexto complexo, três considerações emergem. Em primeiro lugar, os BNR enfrentam o medo do contágio e as dificuldades em fornecer ao público informações sobre programas e benefícios do governo, como o Auxílio Emergencial. Uma ação federativa mais ágil e preocupada com os trabalhadores da linha de frente poderia minimizar esse problema.</p>	<p>Lima-Silva, F.; Sandim, T. L.; Magri, G. M.; Lotta, G. (2020). Street-level bureaucracy in the pandemic: the perception of frontline social workers on policy implementation. Revista De Administração Pública, 54(5).</p>	<p>8 P SOCIAL</p>

<p>Interculturalidade e burocracia de nível de rua: um olhar sobre a implementação do Programa Fomento Rural junto a famílias quilombolas no estado de Goiás</p>	<p>A experiência da implementação no nível de rua do Programa Fomento Rural para quilombolas em Goiás apresenta elementos que demonstram a complexidade de se implementar políticas públicas em um país diverso e desigual como o Brasil.</p>	<p>Camboim, I. L. Interculturalidade e burocracia de nível de rua: um olhar sobre a implementação do Programa Fomento Rural junto a famílias quilombolas no estado de Goiás. 2023.</p>	<p>6 P SOCIAL</p>
<p>implementação de políticas públicas na pesca artesanal: a atuação dos burocratas de nível de rua</p>	<p>Os implementadores atuaram de forma a traduzir os termos técnicos para termos mais comunitários, na tentativa de facilitar a compreensão dos pescadores e se mostraram solícitos, demonstrando estar disponíveis para contribuir na solução dos problemas dos pescadores. Entretanto, os burocratas da instituição financeira tinham uma menor inserção no cotidiano dos pescadores, ao mesmo tempo em que, o contato com esse público acontecia somente nos momentos de acesso ao crédito.</p>	<p>Angst, I. T.; Soglio, F. K. D. Implementação de políticas públicas na pesca artesanal: a atuação dos burocratas de nível rural. Extensão Rural, v. 25, n. 1, p. 93-111, 2018.</p>	<p>6 P SOCIAL</p>

<p>Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas</p>	<p>Um exemplo é o estudo realizado por Lotta e equipe (2018), que traz uma agenda de pesquisas destinadas à apropriação dos novos paradigmas do campo com aplicações na realidade complexa da implementação no contexto brasileiro e seus desdobramentos, sugerindo, dentre possibilidades temáticas a serem consideradas, os desafios do federalismo brasileiro, a implementação em contextos de heterogeneidade e desigualdades, o impacto da publicização de serviços, processos participativos e intersectorialidade.</p>	<p>Sousa, J. R. F. de; Batista, L. F.; Helal, D. H. Sobre a implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. Soc. estado, 2022.</p>	<p>3 P GERAL</p>
<p>Entre as normas e a invenção: a atuação dos burocratas de rua nas medidas socioeducativas em meio aberto</p>	<p>O foco de análise privilegiado foram os determinantes dos contextos locais de implementação da política, especialmente a atuação dos burocratas de nível de rua. Além disso, essa política deve se organizar de forma articulada com as demais políticas previstas na lei, ou seja, as políticas sociais básicas e as políticas de proteção.</p>	<p>Almeida, M. S. Entre as normas e a invenção: a atuação dos burocratas de rua nas medidas socioeducativas em meio aberto. 2015. 196 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.</p>	<p>3 I EDUC.</p>

<p>Análise expandida da atuação dos burocratas de nível de rua no contexto de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Cariri</p>	<p>Percebe-se também que o nível de rua é o espaço da prática da implementação, como foi identificado a partir dos dados empíricos, onde ocorrem a implementação e coprodução da política pública, assim como os resultados e a sua entrega. Os relatos desses burocratas indicam que o implementador da PRAE vai adaptando a política conforme a sua relação com os beneficiários se desenvolve.</p>	<p>Peixoto, M. B. P. Análise expandida da atuação dos burocratas de nível de rua no contexto de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Cariri. 2023.</p>	<p>2 A/D I EDUC.</p>
<p>A relação entre o desempenho e os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua</p>	<p>A pesquisa demonstrou que para sua atuação, Discricionariedade, Normas e o Público das Políticas, estão diretamente relacionados com a implementação das políticas públicas, que inclusive, retratam em vários contextos, uma atuação desses profissionais sobre os cidadãos que são infratores, sejam de regras de trânsito ou à diversos crimes.</p>	<p>Silva, M. R. A relação entre o desempenho e os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua. 2022.</p>	<p>2 A/D SEGUR.</p>
<p>Comportamento dos burocratas de nível de rua (BNR) na atuação em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)</p>	<p>O presente artigo permitiu identificar e compreender os fatores que influenciam os comportamentos dos burocratas de nível de rua envolvidos no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS do município de Viçosa. Observou-se que o processo de implementação é regido por uma série de ações realizadas pelos burocratas de</p>	<p>Barreto, M. C. Comportamento dos burocratas de nível de rua (BNR) na atuação em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). 2020.</p>	<p>2 P SOCIAL</p>

	nível de rua que são influenciados por outros diversos fatores.		
O comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua do Cadastro Único para Programas Sociais no estado do Amazonas	Com o objetivo de compreender o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua, sujeitos desta pesquisa, buscou-se: conhecer as atividades realizadas pelos implementadores e o fluxo do processo de implementação; identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo e analisa a influência desses fatores. Quanto aos fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNRs, foram auferidos 29 fatores(...)	Oliveira, N. M. T. de. O comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua do Cadastro Único para Programas Sociais no estado do Amazonas. 2022.	3 A/D I SOCIAL

<p>Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas</p>	<p>Uma agenda muito cara à realidade nacional e pouco abordada internacionalmente (foi encontrado apenas um artigo sobre este tema) é a discussão de intersetorialidade. Considerando as complexidades dos problemas públicos, a agenda nacional tem apontado a necessidade de pensarmos em soluções mais complexas e, portanto, intersetoriais para enfrentá-los.</p>	<p>Lotta, G. S.; et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. Revista do Serviço Público, v. 69, n. 4, p. 779-810, 2018.</p>	<p>36 I GERAL</p>
<p>Implementação da Política Nacional de Saúde Integral da população negra em um serviço terciário do SUS: uma análise a partir dos burocratas de nível de rua</p>	<p>De forma mais ampla, foi verificado a prevalência de desatenção institucional em oferecer serviços focalizados para as necessidades de cuidados específicos da população negra, o que sugere a identificação de um vazio institucional entre o trajeto da formação da PNSIPN e sua implementação a nível local.</p>	<p>Nogueira, M. de L. Implementação da Política Nacional de Saúde Integral da população negra em um serviço terciário do SUS: uma análise a partir dos burocratas de nível de rua. 2018. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.</p>	<p>1 P SAÚDE</p>
<p>Entre o vínculo e o distanciamento: desafios na atuação de Agentes Comunitárias de Saúde</p>	<p>O estudo ressalta a importância de olhar para o contexto de atuação da BNR, tanto do ponto de vista dos dilemas da gestão local da política, quanto sobre como o território e o público-alvo são atingidos nas interações com burocratas (Fernandez e Guimarães, 2020; Lotta et al., 2021b).</p>	<p>Martins, M. B.; Carbonai, D. (2022). Entre o vínculo e o distanciamento: desafios na atuação de Agentes Comunitárias de Saúde. Revista Brasileira De Ciências Sociais, 37(110)</p>	<p>2 P SAÚDE</p>

<p>Efeitos sociais derivados da implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa-Família</p>	<p>Segundo os autores, os agentes da linha de frente estabelecem primeiro as identidades dos usuários e fazem julgamentos sobre quem são os “merecedores”. Assim, a tomada de decisões, os aspectos identitários, a rotina, as ideias, os valores, as crenças, entre outras dimensões que, muitas vezes, podem até mesmo contrariar as decisões tomadas em níveis superiores, têm como ponto central aspectos morais dos implementadores locais.</p>	<p>Teixeira, M. D. C.; Oliveira, B. R. D. (2022). Efeitos sociais decorrentes da implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa-Família. <i>O Social em Questão</i>, 1 (52),155-176</p>	<p>3 P SOCIAL</p>
<p>A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social</p>	<p>(...) burocracia de nível de rua, assim entendido como aqueles agentes públicos que estão na linha de frente do atendimento ao cidadão e “têm discricionariedade para exercer autoridade” (Lipsky, 2019). Na visão de Lima e D’Ascenzi (2013), “se a discricionariedade, por um lado, é indispensável para o desenvolvimento das atividades, por outro, seu exercício permite modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores”.</p>	<p>Cardoso, B. B. (2020). A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. <i>Revista De Administração Pública</i>, 54(4).</p>	<p>72 A/D SOCIAL</p>

<p>Implementação das Políticas Educacionais: tendências das pesquisas publicadas (2007-2017)</p>	<p>No caso deste levantamento, destaca-se: a) a ainda escassa presença de artigos sobre a implementação de políticas educacionais em importantes periódicos nacionais e internacionais - correspondendo a 6,1% das publicações nos periódicos analisados, entre 2007 e 2017; b) entre os artigos que abordavam a implementação de políticas públicas educacionais, um número expressivo de estudos teóricos em relação aos estudos empíricos;</p>	<p>Oliveira, A. C. Implementação das Políticas Educacionais: tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, [S. l.], v. 4, p. 1–16, 2019.</p>	<p>22 I EDUC.</p>
<p>Gestores escolares como gestores de rua: uma tipologia de diretores em escolas municipais brasileiras</p>	<p>As literaturas sobre gestão escolar e gerência de nível de rua mostram que os diretores de escola têm um papel central tanto na implementação da política educacional, quanto nos processos de ensino e aprendizagem que ocorrem na escola e, portanto, no desempenho dos alunos.</p>	<p>Segatto, C. I., Exner, M. K.; Abrucio, F. L. (2021). Gestores escolares como gerentes de nível de rua: Tipologia de diretores em escolas municipais brasileiras. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 29(62).</p>	<p>5 I EDUC.</p>
<p>Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas</p>	<p>A representação mais terminada da bricolagem que caracteriza a parceria na implementação de políticas é a referência a um “perfil de cliente da reforma agrária”. O processo de definição desse perfil evidencia o uso da discricionariedade pelos servidores (Lipsky, 1980) e da capacidade crítica pelos clientes (Boltanski e</p>	<p>Castro, C. P. de. Parceria e construção do “perfil de cliente da reforma agrária” como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra. PIRES, R. R. C. (Org.). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de</p>	<p>6 I A/D SOCIAL</p>

	Thévenot, 1999).	políticas públicas [e-book]. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.	
A prática docente e a evasão dos cursos proeja no IFMT - campus cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua	Apesar do potencial social que o programa possui, passa por muitos gargalos que prejudicam o atendimento efetivo de suas finalidades, dentre esses gargalos destaca-se a evasão. Dessa forma, a presente pesquisa buscou analisar a percepção dos burocratas de nível de rua acerca da relação existente entre a prática docente e a evasão.	Da Costa Filho, J. V.; Da Costa, J. V.; Gonçalves-Costa, L. A prática docente e a evasão dos cursos PROEJA no IFMT-Campus Cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua. Revista Prática Docente, v. 2, n. 1, p. 82-96, 2017.	7 P EDUC.
Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo para cima	As categorias verificadas neste estudo possibilitaram o entendimento quanto à percepção dos Burocratas de Nível de Rua sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação. Os resultados evidenciaram que a percepção desses agentes executores é de que a discricionariedade influencia a implementação do PROEJA, podendo modificar o curso de sua execução. Também por que tentaram, por imposição, implementar um programa, mediante barganha financeira, aproveitando-se da carência financeira dos institutos federais (antigos CEFETs).	Silva, E. C. Burocratas de nível de rua e a implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo pra cima. 2016. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.	2 A/D EDUC.

**Legenda do Quadro Referente ao status “Citações”:** a) os números representam a quantidade de autores que citaram o documento elencado no quadro; b) as letras maiúsculas referem-se a categorização dada pela autora da dissertação a que tipo de “tema” trata os documentos elencados no quadro: **I** – Implementação de políticas públicas, **A/D** – Autonomia e Discricionariedade, **P** – Profissionalização; c) **EDUC.** - o assunto principal do documento é Educação, **SOCIAL** - o assunto principal do documento é sobre políticas de ação social do governo, **SAÚDE** - o assunto principal do documento é sobre políticas de saúde, **SEGUR.** - o assunto principal do documento é sobre políticas de Segurança pública, **GERAL** – não tem um assunto principal, mas apresenta a política pública de um modo geral.

Nesta parte da dissertação, será apresentada linhas teóricas e bibliográficas de análise do papel dos burocratas de nível de rua na implementação das políticas públicas. Para isso, será discutida a teoria sobre a burocracia de nível de rua e ações que podem impactar a implementação de políticas públicas em algumas áreas que já foram elencadas no quadro da RSL, exposta acima. Foram retiradas algumas partes dos textos das obras citadas no quadro desta seção. Essas citações foram consideradas relevantes para este trabalho, por isso foram destacadas.

#### **4.1 Autonomia e Discricionariedade dos BNRs na implementação de políticas públicas.**

Esse debate vem permeando a literatura sobre o assunto há décadas. Muitos estudiosos têm se dedicado a esse tema tão relevante. May e Winter (2007) entendem que os burocratas de nível de rua desempenham funções muito relevantes e atuam com relativo grau de autonomia, a forma como trabalham e estabelecem suas interações influenciam na implementação das políticas públicas. Dessa maneira, a burocracia não é apenas o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, mas também um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático. Por isso, faz-se necessária a compreensão da sua composição, seu funcionamento e sua relação com os dirigentes políticos eleitos e a população.

Quando integradas numa investigação empírica mais ampla, estas conclusões contribuem para o pensamento crítico de que as leis, regulamentos e quadros jurídicos não devem mudar automática ou simplesmente para impedir os serviços governamentais. Muitas etapas intermediárias são estabelecidas entre regras e estruturas e as atividades diárias dos consumidores (PIRES, 2017). Como resultado, há um forte foco nos executivos do dia a dia, no seu trabalho e na aplicação do conhecimento.

Cavalcanti (2018), referência presente no quadro da RSL, aponta que no Brasil, os estudos sobre burocracia da linha de frente ainda parecem estar amadurecendo. O campo permanece pouco explorado, muito restrito às análises empreendidas por estudiosos filiados à ciência política, às políticas públicas ou à administração pública. Há relativamente pouco diálogo de outras áreas relevantes – tais como saúde pública, educação, assistência social, enfermagem, direito e sociologia – com a literatura de burocracia de nível de rua, o que impede uma maior generalização ou, ao menos, contextualização desses achados.

As ações arbitrárias das burocracias, antes vistas com suspeita como potenciais desvios que devem ser tratados através de mecanismos de controle hierárquico, ganharam um novo

significado com as publicações de Street-Level Bureaucracy em 1980. Lipsky reforça a relatividade em torno do conceito de discricionariedade: quanto mais espaço para o exercício da discricionariedade, mais se torna importante entender como os burocratas se comportam.

Uma boa quantidade de pesquisas aconteceu após a publicação de Street-Level Bureaucracy. Como o espaço para a autonomia é criado e como os burocratas de rua o exercem em diferentes situações, como a forma como os policiais escolhem quais moradores abordar. O desafio de entender como as coisas funcionam está permeando estudos diversos, muitos deles baseados em estudos de caso (ZANG, 2016).

Um estudo empírico interessante foi trazido por Guimarães (2022) e que está presente na bibliografia desta dissertação. Ele traz uma abordagem sobre a discricionariedade dos docentes como burocratas da linha de frente. Nas discussões traçadas, percebeu-se que a burocracia de nível de rua, representada pelos professores, toma para si a responsabilidade por preencher as lacunas e operacionalizar a política, direcionando-a sob critérios construídos a partir de interpretações subjetivas, pautadas em valores, percepções e julgamentos estabelecidos nas interações com outros atores do processo, podendo refletir e reforçar ideologias excludentes, predominantes na sociedade.

Trata-se de um processo no qual a ressignificação das políticas públicas propostas, inerente ao processo de implementação, traduz-se em dinâmicas permeadas pelas relações interacionais entre os professores e seus alunos, outros burocratas da escola, comunidade escolar e pelas tensões experienciadas por terem que apresentar respostas e resultados para instâncias superiores na hierarquia organizacional.

De acordo com Guimarães (2022), o professor, enquanto burocrata de nível de rua, operacionaliza seu projeto educativo a partir dos cenários frequentemente destituídos de recursos e para tanto, mobiliza estratégias para minimizar os efeitos da incompletude revelada no momento da implementação. Portanto, essa liberdade acontece não somente pela autonomia delegada ao professor, mas pela necessidade de viabilizar, na rotina de seu trabalho, condições para a efetivação da política.

Tummers (2015) aborda outro conceito muito interessante. Como resposta a algumas limitações que tentam impor no desempenho de suas funções, esses burocratas desenvolvem mecanismos de *coping* para lidar com situações de estresse, de limitação de recursos e de pressões sob seu trabalho. Lipsky toma o conceito de *coping* emprestado da literatura de psicologia comportamental, determinando-o como um dos conceitos-chave do comportamento da burocracia de nível de rua.

Posteriormente, um campo específico da literatura inspirado por Lipsky passou a procurar compreender melhor esses mecanismos de *coping* criados para lidar com as condições de trabalho. *Coping* pode ser definido como esforços comportamentais que os burocratas utilizam na interação com usuários para tolerarem, enfrentarem ou reduzirem demandas e conflitos internos ou externos que encontram no cotidiano.

Ferreira (2016) engloba em seus estudos essa temática do *Coping* de maneira bem clara. Vários estudos indicam que o comportamento dos burocratas de nível de rua é pautado por fatores no ambiente institucional da política, tais como as regras, os papéis, as sanções, as ideologias e os valores. Maynard-Moody e Musheno (2003), em seus estudos sobre os burocratas de rua, perceberam que esses profissionais tomam decisões baseadas em suas crenças e em seus sistemas de valores, mas, ao mesmo tempo, as políticas, as regras e a fiscalização administrativa também fazem parte do cálculo do que fazer.

Lotta (2012), uma das autoras que mais trabalha esse tema na literatura, em um trabalho com o seguinte título: “O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade”, cita uma conclusão bastante relevante dos estudiosos Bodstein e Magalhães (2009), sobre o trabalho dos burocratas de nível de rua numa política de saúde agregada ao bolsa família. Eles concluíram que os burocratas de nível de rua possuem autonomia para escolher quem recebe a bolsa família, de forma que há um efeito nos resultados da focalização.

Outro trabalho empírico relevante e que corrobora com as citações de Lotta e de Bodstein e Magalhães vem da pesquisa de Martins (2018). A autora estudou o comportamento de Agentes de Segurança de uma Penitenciária e verificou que eles exercem discricionariedade e suas decisões impactam, de forma significativa, o cumprimento de pena por pessoas em situação de prisão. Porém, no contexto que permeia sua tomada de decisão há relações assimétricas de poder entre as populações presas e entre elas e os profissionais que ali atuam. Isso é uma constatação muito importante para esse estudo que trata da autonomia dos agentes do Estado que estão na linha de frente.

Silva (2020) fez um trabalho sobre o viés da relação entre o desempenho e os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua. A pesquisa demonstrou que para sua atuação, discricionariedade, normas e o público das políticas, estão diretamente relacionados com a implementação das políticas públicas, que inclusive retratam em vários contextos, uma atuação desses profissionais sobre os cidadãos que são infratores, sejam de regras relacionadas ao trânsito ou à diversos crimes.

O estudo fundamentou o comportamento social, sendo útil para o desenvolvimento do conhecimento, podendo ser aplicado e guiar pesquisas futuras sobre a teoria proposta. Os resultados evidenciaram que as dimensões afetas ao comportamento do BNR não são totalmente independentes entre si. O efeito mediação encontrado indica que as dimensões se relacionam e influenciam os resultados sobre o comportamento final esperado (no caso o desempenho).

Um outro autor chegou à conclusão, por meio de pesquisa empírica, que a atuação discricionária dos BNRs não esteve presente na implantação do auxílio emergencial do governo federal. Cardoso (2020) relatou em seu estudo que foi possível observar uma alta concentração da competência para a implementação do Auxílio Emergencial em burocratas de alto e médio escalão do Ministério no caso do Auxílio Emergencial, e foi possível observar a inexistência de uma ação executada pela burocracia de nível de rua. Isso se deve à automação do processo de análise dos públicos-alvo já conhecidos, inscritos no CadÚnico e beneficiários do PBF, e ao desenvolvimento de ferramentas de atendimento remoto para requerimento dos demais cidadãos. A não utilização de agentes públicos da linha de frente pode ter ocasionado certas incorreções na implementação de tal política pública.

Para de Oliveira Arruda e Santos (2020), é relevante sublinhar que o auxílio emergencial, do modo como foi implementado pelo governo federal, não foi capaz de chegar, de forma rápida e adequada, até a totalidade dos sujeitos em condição de vulnerabilidade. Percebeu-se que os indivíduos que não dispõem de acesso à internet e/ou não possuem conta bancária tiveram muitas dificuldades de acessar a política pública em análise, ao passo que os sujeitos ainda mais invisibilizados, que não dispõem de CPF ou de plena ciência quanto à existência da política pública, ficaram ainda mais alijados do benefício do auxílio emergencial. Neste último caso, é possível citar as mulheres travestis e transexuais, além das pessoas em situação de rua que, por não terem documentos pessoais, sequer podem ser considerados cidadãos brasileiros, numa acepção plena de direitos (tal como o direito de existir dignamente, inscrito nas leis universais que regem – ou deveriam reger – a vida em qualquer sociedade plenamente democrática).

Sendo assim, ressalte-se que a implementação do auxílio emergencial revelou uma série de pontos cegos (blind spots), uma vez que vários sujeitos subalternizados tiveram dificuldades para acessar a política pública em tela. Não obstante, vale acrescentar ainda que o auxílio emergencial e até mesmo as demais políticas públicas que surgiram no contexto da pandemia implicaram em uma série de efeitos indesejados para os sujeitos subalternizados – tais como a ampliação dos casos de violência de gênero, sem contar o aumento nos níveis de desemprego e

a consequente perda de renda por parte dos trabalhadores.

A discricionariedade, por um lado, é necessária, uma vez que os serviços sociais requerem respostas a circunstâncias complexas e individuais, bem como julgamentos. Por outro lado, a discricionariedade concede controle aos agentes de linha de frente, cujas variações nas práticas podem, algumas vezes, prejudicar mais do que beneficiar a política e os cidadãos (BRODKIN, 2007).

Cardoso (2020) traz a visão de Lima e D'Ascenzi (2013), que de alguma forma aponta assertivamente o papel da autonomia para os BNRs: “se a discricionariedade, por um lado, é indispensável para o desenvolvimento das atividades, por outro, seu exercício permite modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores”. Sob o ponto de vista de Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos da ação pública podem servir para transformações profundas e para se inserirem no centro da análise da mudança das políticas públicas.

Bovens e Zouridis (2002), ao descreverem a forma como o Estado se organiza em prol do cumprimento da lei e do atendimento ao cidadão, trazem algo bem pertinente dentro do contexto desta dissertação neste tópico. Eles verificaram uma evolução em três etapas em relação aos burocratas do Estado: burocracia de nível de rua (Lipsky, 2019), burocracia de nível de tela (screen-level) e, por fim, burocracia de nível de sistema. Isso sintetiza bem o que Cardoso (2020) trouxe no caso concreto do Auxílio Emergencial do governo federal de 2020.

Isso não quer dizer que a política pública relacionada ao referido Auxílio não teve falhas, mas que aparentemente, com as evoluções tecnológicas, vão surgir novas áreas a serem estudadas. Na literatura atual, ainda existem poucos trabalhos empíricos significativos sobre os impactos dessa autonomia presente no dia a dia dos BNRs. O que ficou claro na RSL é que em muitos casos essa discricionariedade pode contribuir no desenvolvimento e implementação de uma política pública e em alguns casos pode atrasar o seu desenvolvimento.

Autores como Silva (2016) que trouxe a seguinte conclusão em seu estudo empírico: “*Os resultados dos estudos evidenciaram que a percepção desses agentes executores é de que a discricionariedade influencia a implementação do PROEJA*”, por exemplo. Castro (2019) também confirma essa ideia em seu estudo empírico sobre o processo de reforma agrária implementado pelo Incra. Ele chega a dizer que: “*O processo de definição desse perfil evidencia o uso da discricionariedade pelos servidores implementadores*” sem esse perfil discricionário o processo de implementação da política pública não seria possível de execução. Barreto (2020) traz um estudo muito significativo sobre a implementação de política pública no

Centro de Referência de Assistência Social - CRAS do município de Viçosa.

#### **4.2 A Profissionalização dos BNRs e Políticas Públicas na área da Saúde.**

Na busca de uma reflexão sobre a qualificação de Gestores Públicos no Setor de Saúde como Ferramenta de Melhoria na Entrega dos Serviços Médicos, o papel da avaliação dessa qualificação e entregas torna-se importante para se entender e estabelecer parâmetros que possam ser utilizados por entes públicos. Compreender as diversas esferas da gestão e os diferentes atores envolvidos nas práticas de saúde alinhado a estudos referenciados na RSL, pode contribuir para uma avaliação da gestão da saúde pública quanto uma política pública relevante. Essas comparações referentes podem trazer informações importantes sobre a ação dos gestores públicos e a necessidade de qualificar mais os burocratas de nível de rua que são os agentes do Estado próximos aos clientes verdadeiros dessa política.

A profissionalização pode ser mensurada pelos indicadores de escolaridade; a experiência profissional no setor; e a compatibilidade entre trajetória profissional e atuação na administração pública. As duas primeiras informações permitem conhecer o nível de qualificação e de conhecimentos técnicos dos burocratas. Por sua vez, a terceira (compatibilidade) agrega dados sobre a convergência entre formação acadêmica e atuação profissional prévia com a natureza do trabalho realizado (GOMIDE e PIRES, 2014).

Como estudado por Davini (2009), no âmbito da Gestão da Educação na Saúde, o debate gira em torno de dois paradigmas, denominados 'educação continuada' e 'educação permanente'. A educação continuada (EC) adota o modelo escolar e acadêmico para promover a capacitação dos profissionais da saúde com fins de atualização.

Corroborando com o que pensa Davini, os autores Ceccim e Ferla (2008), dizem que o enfoque da educação permanente (EP) deve se apoiar no conceito de 'ensino problematizador', que considera que a produção de conhecimento ocorre no cotidiano das instituições de saúde, tendo como base os problemas vivenciados pelos diferentes atores (profissionais, gestores, usuários). Ainda de acordo com o que pensa Davini (2009), os espaços educativos são ampliados para incluir as organizações, a comunidade, os clubes e associações comunitárias, permitindo assim que os profissionais (atores reflexivos) construam alternativas de ação e de conhecimento e se articulem com o trabalho em saúde.

A Educação Permanente e continuada pode contribuir com o desenvolvimento de competências primordiais, no caso de agentes públicos que atuam na área da saúde, visto que o desafio de lidar com muitas situações inesperadas demanda um alto nível de conhecimento e

preparo para agir de modo a atender as necessidades que serão postas.

O Ministério da Saúde, em 2004, assumiu o desafio de instituir a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde como estratégia do SUS para a formação e o desenvolvimento de trabalhadores para o setor. Apesar de o foco de atuação ser o da educação em saúde, o governo federal assumiu um desafio mais amplo: o da transformação e qualificação da atenção à saúde; da organização das ações e dos serviços; das práticas de saúde; das práticas pedagógicas e dos processos formativos (portaria n. 198/04, anexo II) (BRASIL, 2005). Isso leva a crer que essa política coloca a formação dos profissionais da saúde como central para as transformações, o desenvolvimento e a consolidação do SUS.

Nogueira (2018) trouxe um estudo bem interessante na RSL realizada por esta dissertação. Foi verificada a prevalência de desatenção institucional em oferecer serviços focalizados para as necessidades de cuidados específicos da população negra, o que sugere a identificação de um vazio institucional entre o trajeto da formação da PNSIPN (Política Nacional de Saúde Integral da população Negra), um serviço terciário do SUS e sua implementação a nível local. Foi observado que a falta de capacitação e treinamentos profissionais dos BNRs de saúde compromete a implementação da política.

Em seu estudo empírico, Nogueira traz uma série de recomendações que podem melhorar as entregas na PNSIPN, entre essas recomendações estão:

**a)** Divulgar, estimular e garantir condições para a participação de gestores e burocratas de nível de rua nos encontros, seminários e fóruns sobre saúde da população negra promovidos pela Coordenadoria Estadual de Saúde da População Negra ou outras instituições de pesquisa;

**b)** Realizar ações de educação em saúde como: oficinas, seminários e rodas de diálogos visando ampliar os conhecimentos dos gestores e dos burocratas de nível de rua sobre a PNSIPN; e

**c)** Promover o treinamento dos burocratas de nível de rua para coleta de informações e preenchimento adequado do quesito raça/cor nos formulários do SUS.

Essas recomendações, segundo palavras da autora, podem contribuir para o aprimoramento profissional dos burocratas envolvidos com a referida política. Nogueira (2018) traz uma informação importante sobre o engajamento dos BNRs na implementação da PNSIPN. De forma global, o estudo realizado registrou que ainda não se observa a compreensão da questão racial como um problema social que pode ser enfrentado por meio de uma política pública focalizada para a população negra entre a maioria dos burocratas de nível de rua entrevistados. Ou seja, os BNRs ainda não reconhecem a importância social da implementação

das políticas específicas de promoção da igualdade racial, seja por discordância de seus princípios e propósitos ou por falta de informações a respeito. Dessa forma, a autonomia e discricionariedade desses agentes impactam claramente a implementação da política aqui citada.

Como colocado nos estudos de Ceccim e Feuerwerker (2004), a educação dos profissionais de saúde engloba, além do adequado conhecimento do SUS, aspectos de produção de habilidades técnicas, de pensamento e produção de subjetividade. Nesse sentido, o processo de ensino-aprendizagem se dá não somente por meio da transferência de conteúdos técnicos, normas e protocolos; é preciso incluir a bagagem teórico-conceitual dos trabalhadores, bem como as suas experiências no exercício profissional, seus valores, atitudes e significados pessoais.

Nesse sentido, o processo de ensino-aprendizagem se dá não somente por meio da transferência de conteúdos técnicos, normas e protocolos; é preciso incluir a bagagem teórico-conceitual dos trabalhadores, bem como as suas experiências no exercício profissional, seus valores, atitudes e significados pessoais.

A Política Nacional de Educação Permanente em Saúde é uma prática em experimentação e com uma exigência política de ofertar propostas de transformação das práticas profissionais mediante a problematização do processo de trabalho. Proposta coerente com os desafios de formar recursos humanos para o SUS; de implantar, no país, uma gestão do trabalho e da educação com vigor de política pública comprometida com a formação e o desenvolvimento profissional; e de superar as políticas de educação profissional voltadas para o trabalho a indústria, historicamente implementadas no Brasil. Isso desencadeia novos perfis de trabalhadores e de gestores de ações, serviços e sistemas de saúde (CECCIM; FEUERWERKER, 2004).

Na condição de atores sociais, a formação para a saúde nos põe diante do desafio de pensar uma nova pedagogia, a pedagogia da implicação, que se assemelha ao desafio dos profissionais de se posicionarem ético-politicamente em discussão (individual e coletivamente) e interrogando também o mundo do trabalho. O não reconhecimento desse saber gerado nessas vivências cotidianas leva à formação de sujeitos heterônomos (grupos sujeitos em lugar de grupos sujeitos), ficando os trabalhadores submetidos a uma pedagogia da dependência (MERHY, 2005).

Quando os profissionais são qualificados, os resultados no desempenho de suas funções tendem a ser mais satisfatórios do que aqueles que não recebem tais qualificações. Estes fatores

focam na influência dos interesses individuais do implementador e nas normas e processos profissionais que constroem significado nas rotinas de trabalho. A qualificação exerce influência direta nos resultados da implementação das políticas públicas (FERNANDEZ, 2020).

Do mesmo modo, em comparações na América Latina, Stein (2006), com base em indicadores que combinam características de autonomia e capacidade funcional, colocam o Brasil, em conjunto com Chile e Costa Rica, como os países que possuem uma burocracia do tipo meritocrática, isto é, com um nível de formação ou conhecimento especializado, composta por servidores públicos permanentes, contratados com base no mérito e incorporados em carreiras profissionais com incentivos. Por conseguinte, nesses países, os servidores costumam expressar opiniões e agir com forte influência sobre o processo decisório.

Entretanto, não se trata de uma concepção absoluta; ao contrário, as avaliações das burocracias são relativas, sobretudo porque os níveis de desenvolvimento variam muito entre países e também entre momentos históricos. No Brasil não é diferente. O que explica, portanto, o desenvolvimento profissional da burocracia federal? Se, por um lado, a literatura descreve a burocracia federal brasileira como profissional, por outro, a história do serviço público no Brasil remonta ao velho dilema da disparidade de qualificação e valorização entre os burocratas.

#### Quadro 2 - síntese dos achados de pesquisa

item	Condições	Relevância	Como a BNR impacta a implementação de Políticas Públicas
01	Autonomia	sim	May e Winter (2007) entendem que os burocratas de nível de rua desempenham funções muito relevantes e atuam com relativo grau de <b>autonomia</b> , a forma como trabalham e estabelecem suas interações influenciam na implementação das políticas públicas.
02	Discricionariiedade	sim	A atuação <b>discricionária</b> destes trabalhadores pode proporcionar o preenchimento de lacunas entre cidadãos e funcionários eleitos, atuando como mecanismo de equilíbrio em relação ao exercício do poder dos legisladores que, via de regra, mantém-se muito distanciados da cidadania, que é quem se vê impactada pelo resultado das decisões políticas por meio das políticas públicas. (MEYERS; VOORSANGER, 2010).

item	Condições	Relevância	Como a BNR impacta a implementação de Políticas Públicas
03	Profissionalização	sim	Quando os profissionais são qualificados, os resultados no desempenho de suas funções tendem a ser mais satisfatórios do que aqueles que não recebem tais qualificações. Estes fatores focam na influência dos interesses individuais do implementador e nas normas e processos profissionais que constroem significado nas rotinas de trabalho. A <b>qualificação (profissional)</b> exerce influência direta nos resultados da implementação das políticas públicas (FERNANDEZ, 2020).
04	<i>Coping</i>	sim	Tummers (2015) aborda esse conceito muito interessante. Como resposta a algumas limitações que tentam se impor no desempenho de suas funções, esses burocratas desenvolvem mecanismos de <b><i>coping</i></b> para lidar com situações de estresse, de limitação de recursos e de pressões sob seu trabalho.
05	Intersetorialidade	sim	Lotta (2018) fala que uma agenda muito cara à realidade nacional e pouco abordada internacionalmente é a discussão de <b>intersetorialidade</b> . Considerando as complexidades dos problemas públicos, a agenda nacional tem apontado a necessidade de se pensar em soluções mais complexas e, portanto, intersetoriais para enfrentá-los.

**Fonte: Elaboração própria a partir da RSL.**

Os principais achados desta seção do trabalho foram sintetizados no quadro 2. Neste quadro foram colocadas as condições hipotetizadas como relevantes e se realmente essas condições foram consideradas importantes para a implementação de políticas públicas. Como ficou expresso no quadro, as condições foram consideradas relevantes e ainda encontraram-se duas condições dignas de nota que são: o *Coping* e a intersetorialidade. Essas duas condições, segundo os autores expresso no quadro, também são relevantes e precisam ser consideradas no momento da implementação de uma política pública.

## 5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

As burocracias de nível de rua são protagonistas de debates políticos relevantes sobre a prestação de serviços públicos, na medida em que são responsáveis pela distribuição de benefícios e sanções. Estes debates dizem respeito à distribuição de benefícios entre os cidadãos, à intimidade com o povo, ao ideal de impessoalidade esperado das burocracias, às estruturas institucionais e de planejamento nas quais as ações dos burocratas estão inseridas.

Os BNRs enfrentam uma série de lacunas nestas estruturas que lhes permitem agir com considerável autonomia. Neste ponto, surge um debate sobre a legitimidade das ações discricionárias dos burocratas. Isto ocorre porque os BNRs não são atores eleitos que formam as políticas públicas. Esta discussão provocativa destaca a centralidade da discricionariedade burocrática a nível de campo e apresenta as controvérsias que existem em torno desta categoria analítica.

Esta dissertação buscou responder um objetivo geral, por meio da RSL: como a burocracia de nível de rua impacta a implementação de políticas públicas. Procurou ainda, estudar a autonomia, profissionalização e a discricionariedade dos burocratas de nível de rua como objetivos específicos.

Notou-se que de fato a autonomia, a discricionariedade e a profissionalização desses burocratas da linha de frente, realmente influencia a implementação de políticas públicas. Essa hipótese foi confirmada em quase todos os artigos pesquisados na revisão de literatura. Observou-se que o processo de implementação é regido por uma série de ações realizadas pelos burocratas de nível de rua que são influenciados por outros diversos fatores, sem essas ações discricionárias dos burocratas a população não seria atendida dentro das políticas supracitadas.

Teixeira e Oliveira (2022) trazem uma abordagem muito interessante sobre a atuação desses agentes públicos. Segundo os autores, os agentes da linha de frente estabelecem primeiro as identidades dos usuários e fazem julgamentos sobre quem são os “merecedores”. Assim, a tomada de decisões, os aspectos identitários, a rotina, as ideias, os valores, as crenças, entre outras dimensões que, muitas vezes, podem até mesmo contrariar as decisões tomadas em níveis superiores, têm como ponto central aspectos morais dos implementadores locais. Esse tipo de situação pode acabar privilegiando uns e prejudicando outros, uma vez que a autonomia para se decidir quem deve receber tal benefício está com um agente público que pode estar tomando decisões à revelia da lei que implementou tal política. Esse apontamento dos autores deve ser levado em consideração e ser fruto de estudos mais aprofundados sobre o tema.

Dentro de uma perspectiva da profissionalização dos burocratas de nível de rua, os autores Angst e Soglio (2018) relatam uma experiência empírica muito interessante. Em seu

estudo sobre a implementação de uma política pública voltada a pescadores, os autores verificaram que a expertise profissional dos burocratas fez com que mais pessoas usufríssem dos benefícios da política pública. Sem essa competência profissional a implementação da política ficaria comprometida. Tal situação corrobora com o pensamento hipotético apresentado por esta dissertação.

Para calibrar as conclusões apresentadas pelos analistas e pelos autores aqui citados, é essencial contextualizar a análise para debater as ações dos burocratas de nível de rua. Logo, o aumento das pesquisas sobre as burocracias de rua apresenta cenários diferentes e até contraditórios para o comportamento desses trabalhadores na implementação de políticas públicas, como visto na Análise Sistemática da Literatura apresentada nesta dissertação. Estas contradições não só realçam a necessidade de aprofundar sistemática e metodologicamente a investigação sobre a burocracia de rua, mas também realça a centralidade das ações deles. Percebe-se a necessidade no futuro de ampliação dos estudos em outras bases de dados, o que foi uma limitação deste trabalho, e em outras plataformas acadêmicas para analisar empiricamente achados de outros autores sobre o tema em lide e compará-los com os encontrados nesta dissertação.

Com base nos dados aqui encontrados, pode-se ainda ampliar a pesquisa em voga por meio de questionários focados nos achados relevantes levantados nesta dissertação, priorizando áreas relevantes como saúde pública, educação e segurança. Com isso continuar agregando dados empíricos específicos em conformidade com a literatura encontrada em mais bases acadêmicas por meio de futuras pesquisas.

## **6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABERS, R.; SANTIAGO, A. A autonomia do burocrata técnico: o caso do licenciamento ambiental do IBAMA. In: Burocracias de Infraestrutura. Brasília: IPEA/ENAP, p. 1–22, 2017.

ALMEIDA, M. S. Entre as normas e a invenção: a atuação dos burocratas de rua nas medidas socioeducativas em meio aberto. 196 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2015.

ALMEIDA, M. S. Entre normas e a invenção: a atuação dos burocratas de rua nas medidas socioeducativas em meio aberto. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

ANGST, I. T.; SOGLIO, F. K. D. Implementação de políticas públicas na pesca artesanal: a atuação dos burocratas de nível rural. *Extensão Rural*, v. 25, n. 1, p. 93-111, 2018.

ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. *Áskesis-Revista dos discentes do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar*, v. 3, n. 1, p. 45-45, 2014.

BARRETO, M. C. Comportamento dos burocratas de nível de rua (BNR) na atuação em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 2020.

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BERSCH, K.; Praça, S.; Taylor, M. M. State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. Paper presented at The Latin American Studies Association Conference. Washington. Disponível em [http://cepesp.files.wordpress.com/2013/06/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1\\_lasa.pdf](http://cepesp.files.wordpress.com/2013/06/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf), 2013.

BODSTEIN, R. et al. Estudos de Linha de Base do Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família (ELB/Proesf): considerações sobre seu acompanhamento. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2006

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.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. The sociology of critical capacity. *European Journal of Social Theory*, v. 2, p. 359-378, 1999.

BOVENS, M.; ZOURIDIS, S. From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184, 2002.

BRASIL. Governo Federal. Portal da Transparência, 2022. Orçamento Público. Acesso em: 22 de abril de 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Avaliação para melhoria da qualidade da estratégia de saúde da família. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Básica Brasília, DF, 2006a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial n. 2.101, de 3 de novembro de 2005. Institui o Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde, PróSaúde para os cursos de graduação em Medicina, Enfermagem e Odontologia. Disponível em: [www.saude.gov.br/saudelegis](http://www.saude.gov.br/saudelegis). Acesso em: 20 de junho de 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 1.298, de 28 de novembro de 2000. Institui a Rede de Escolas Técnicas e Centros Formadores vinculados às instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde (RETSUS).

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Departamento de Saúde da Família. Manual do Instrumento de Avaliação da Atenção Primária à Saúde : PCATool-Brasil – 2020 [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Primária à Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2020.

BRODKIN, E. Z. Bureaucracy redux: management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 17, 2007.

CAMBOIM, I. L. Interculturalidade e burocracia de nível de rua: um olhar sobre a implementação do Programa Fomento Rural junto a famílias quilombolas no estado de Goiás, 2023.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, 2020.

CASTRO, C. P. de. Parceria e construção do “perfil de cliente da reforma agrária” como estratégias para a implementação de políticas públicas pelo Incra. PIRES, RRC (Org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* [e-book]. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. 2018.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, p. 1-26, 2017.

CECCIM, R. B. Um sentido muito próximo ao que propõe a educação permanente em saúde: o devir da educação e a escuta pedagógica da saúde. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v. 11, n. 22, p. 358-361, ago. 2007.

CECCIM, R. B.; FERLA, A. A. Educação permanente em saúde. In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. *Dicionário da educação profissional em saúde*. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, p. 162-168, 2008.

CECCIM, R. B.; FEUERWERKER, L. C. M. O quadrilátero da formação para a área da saúde: ensino, gestão, atenção e controle social. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 41-65, jun. 2004.

CICONET, R. M.; MARQUES, G. Q.; LIMA, M. A. D. S. Educação em serviço para profissionais de saúde do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU): relato da experiência de Porto Alegre -RS. *Interface*, Botucatu, v. 12, n. 26, p. 659-666, jul/set. 2008 .

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2017.

DA COSTA FILHO, J. V.; DA COSTA, J. V.; GONÇALVES C., L. A prática docente e a evasão dos cursos PROEJA no IFMT-Campus Cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua. *Revista Prática Docente*, v. 2, n. 1, p. 82-96, 2017.

D'AVILA, L. S. Adesão ao Programa de Educação Permanente para médicos de família de um estado da Região Sudeste do Brasil. *Ciênc. saúde coletiva* [on line]. 2014.

DAVINI, M. C. Enfoques, problemas e perspectivas na educação permanente dos recursos. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Educação Permanente em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, p. 39-58, 2009. (Série B. Textos Básicos de Saúde).

DE OLIVEIRA ARRUDA, Dyego; SANTOS, Caroline Oliveira. As políticas públicas e os corpos subalternizados em tempos de pandemia: reflexões a partir da implementação do auxílio emergencial no Brasil. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 56, n. 2, p. 143-154, 2020.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, p. 748-65, 1999.

EXWORTHY, M. The performance paradigm in the English NHS: potential, pitfalls, and prospects. *Eurohealth*, London; v. 16, n. 3, p. 16-19, 2010.

FERNANDEZ, M; GUIMARÃES, N. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 32. Brasília, maio - agosto de 2020, pp 283-322. DOI: 10.1590/0103-335220203208.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cad. EBAPEBR*, 2020.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cad. EBAPEBR*, 2016.

FRANCO, T. B. Produção do cuidado e produção pedagógica: integração de cenários do sistema de saúde no Brasil. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v. 11, n. 23, p. 427-438, dez. 2007.

FUKUYAMA, F. What is governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista De Administração Pública*, 2018.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Eds.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. D. Á., MACHADO, R. A., & ALBUQUERQUE, P. M.. (2021). Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(spe), 689–704, 2021.

GUIMARÃES, T. C. de A.; BERNARDO, E. da S.; BORDE, A. M. (2022). A Burocracia de Nível de Rua na Discricionariedade Docente. *Educação & Realidade*, 2022.

HILL, M.; HUPE, P.. *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 3. ed. London: Sage, 2014.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9(18). Recuperado de <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>, 2012 .

LEBCIR, M. R. *Health care management: the contribution of systems thinking (Business School Working Papers)*. Hertfordshire: University of Hertfordshire, 2006.

LIMA, L. L., & D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de sociologia e política*, 21(48), 101-110, 2013.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; DIAS, G. V. S.; Bruscatto, R. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. *Revista Do Serviço Público*, 65(4), p. 493-515, 2014.

LIMA-SILVA, F.; SANDIM, T. L.; MAGRI, G. M.; LOTTA, G. Street-level bureaucracy in the pandemic: the perception of frontline social workers on policy implementation. *Revista de Administração Pública*, 2020.

LIPSKY, M. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha - Brasília: Enap, p. 430, 2019.

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Of, Dilemmas od the Individual in Public Services*. 30th Anniv ed. New York, USA.: Russel Sage Foundation, 2010.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucrats*. Nova York: Russel Sage, 1980.

LIPSKY, M.; ARTHUR, E. M. da C. *Burocracia de nível de rua: dilema dos indivíduos nos serviços públicos*.-Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. S. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Rev Sociol Polit*, 2018.

LOTTA, G. S. 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.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 65, p. 186-206, 2014.

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 em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S.; et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 4, p. 779-810, 2018.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília: Ipea, 2016.

MAIO, P.; INVERNO, S. Políticos, gerentes e burocratas de nível de rua: influências na implementação de políticas, *J Public Adm Res Theory*, v. 19, n. 3, pág. 453-476, 2009.

MARTINS, M. B.; CARBONAI, D. Entre o vínculo e o distanciamento: desafios na atuação de Agentes Comunitárias de Saúde. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 2022.

MARTINS, T. P.; DIAS, C. C. N. A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, p. 550-572, 2018.

MAY, P; WINTER, S. Politicians, managers, and street level bureaucrats: influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, n. 3, p. 453-476, 2007.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, v. 72, n. s1, p. 16-23, Nov./Dec. 2012.

MERHY, E. E. O desafio que a educação permanente tem em si: a pedagogia da implicação. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação, Botucatu*, v. 9, n. 16, p. 172-174, fev. 2005.

MEYERS, M. K; VOORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETER, B. G. PIERRE, J. *Administração Pública: coletânea*. Brasília: ENAP: 2010.

MORANDI, M. I. W. M.; CAMARGO, L. F. R. Revisão sistemática da literatura. In: DRESCH, A.; LACERDA, D. P.; ANTUNES J. R; VALLE, J. A. Design science research: método e pesquisa para avanço da ciência e da tecnologia. Porto Alegre: Bookman, 2015.

MORSCH, J. A. Como está a saúde pública no Brasil e o que fazer para melhorar. Gestão na Saúde. Porto Alegre/RS, 17 de maio de 2022. Disponível em: <https://telemedicinamorsch.com.br/blog/saude-publica-no-brasil>. Acesso em: 15 de novembro de 2022.

MOTA, M. O. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. Estudos Em Avaliação Educacional, 2021.

NISTOTSKAYA, M., KHAKHUNOVA, A. Public Bureaucracy and Entrepreneurship. QoG Working Paper. Series, 2018.

NOGUEIRA, M. de L. Implementação da Política Nacional de Saúde Integral da população negra em um serviço terciário do SUS: uma análise a partir dos burocratas de nível de rua. 2018.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, A. C. Implementação das Políticas Educacionais: tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, [S. l.], v. 4, p. 1–16, 2019.

OLIVEIRA, N. M. T. de. O comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua do Cadastro Único para Programas Sociais no estado do Amazonas. 2022.

PARANHOS, R., FIGUEIREDO FILHO, D. B. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? Recife/UFPE: Teoria e Pesquisa, Revista de Ciências Política, 2014.

PEIXOTO, M. B. P. Análise expandida da atuação dos burocratas de nível de rua no contexto de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Cariri. 2023.

PEREIRA, A. K. A construção de capacidades estatais por redes transversais: o caso de Belo Monte. 2014. 265 f. Tese (doutorado) — Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PIRES, R. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. Dados, v. 52, n. 3, p. 735- 769, 2009

Portal da Transparência: <https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2022>  
Acessado em 26/10/2022.

PORTARIA Nº 2.979, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019 -  
<https://aps.saude.gov.br/gestor/financiamento>

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press, 1973.

ROBERTO P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas – Brasília:Ipea: Enap, 2018.

SANTIAGO, M. S. Pesquisa avaliativa sobre o processo de implementação do programa de capacitação e qualificação da UFPE (2007 a 2018). 2020. 128 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

SCOTT, P. G. Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making. *J Public Adm Res Theory*, v. 7, n. 1, p. 35–58, 1997.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGATTO, C. I., EXNER, M. K.; ABRUCIO, F. L. Gestores escolares como gerentes de nível de rua: Tipologia de diretores em escolas municipais brasileiras. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 2021.

“Secretaria do Tesouro Nacional - disponível em: [www.tesourotransparente.gov.br](http://www.tesourotransparente.gov.br)” acessado em 15/11/2023. <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2005/GM/GM1168.htm>>. Acesso em: 10 de junho de 2022.

SILVA, E. C. Burocratas de nível de rua e a implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo pra cima. 2016. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

SILVA, M. R. A relação entre o desempenho e os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua. 2022.

SILVA, T. P. A. da. Avaliação da implementação da política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal na Universidade Federal de Pernambuco - UFPE / Túlio Paulo Alves da Silva. – 2020.

SOUSA, J. R. F. de; BATISTA, L. F.; HELAL, D. H. Sobre a implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. *Soc. estado*, 2022.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

STEIN, E. et al. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

TEIXEIRA, M. D. C.; OLIVEIRA, B. R. D. Efeitos sociais decorrentes da implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa-Família. *O Social em Questão*, 2022.

TUMMERS, L. et al. Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 1, p. 1099-1126, Oct. 2015.

VAN AKEN, J. E. Management research based on the paradigm of the design sciences: the quest for field tested and grounded technological rules. *Journal of Management Studies*, v.41, n. 2, p. 219-246, 2004.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 2004. Vol. I ,cap. 1 e p.139-160.

ZANG, X. Research on street-level discretion in the West: past, present, and the future. *Chinese Political Science Review*, v. 1, n. 4, p. 610-622, Dec. 2016.