

## Os Burocratas de Nível de Rua a Partir dos Modelos de Administração Pública

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.51.33-48>

Recebido em: 31/1/2018

Aceito em: 4/12/2019

Fillipe Maciel Euclides,<sup>1</sup> Suely de Fátima Ramos Silveira<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente ensaio visa a fomentar o debate em torno das características do burocrata de nível de rua a partir de dois modelos de administração pública dissonantes: A Nova Gestão Pública (NGP) e o Novo Serviço Público (NSP). A NGP tem como objetivo principal a consecução de um Estado mais eficiente, utilizando-se de instrumentos como a privatização de funções públicas substanciais e a reformulação do sistema de funcionalismo público. O NSP, contudo, é uma tentativa de oposição à racionalidade instrumental, origem tanto do modelo burocrático quanto do modelo gerencial, buscando uma administração mais democrática. Ao compartilhar a perspectiva de Lipsky (2010), acreditamos que esse burocrata se estabelece como um centro de controvérsia política – sofrendo pressão de caráter tanto institucional quanto popular – e que este ensaio buscou analisá-lo conforme diferentes paradigmas da administração. Este estudo baseia-se ainda na perspectiva de Meneghetti (2011), o qual observa um ensaio teórico como um importante instrumento que amplia a interdisciplinaridade, tendo em vista o objeto essencialmente poliédrico a ser trabalhado – o burocrata de nível de rua –, e promove a construção do saber por meio do debate intersubjetivo entre seus pares.

**Palavras-chave:** Modelos de administração pública. Burocrata de nível de rua. Ensaio teórico.

### THE STREET-LEVEL BUREAUCRATS FROM THE PUBLIC ADMINISTRATION MODELS PERSPECTIVE

### ABSTRACT

This essay aims to foster the debate about the characteristics of the street level bureaucracy from two dissonant public administration models: The New Public Management (NPM) and the New Public Service (NPS). NPM's main objective is to attain a State more efficient using instruments such as the privatization of substantial public functions and the reformulation of the public civil service system. On the other hand, the NPS is an attempt to oppose instrumental rationality, origin of both the bureaucratic model and the managerial model, fetching an administration more democratic. From Lipsky's (2010) perspective, we believe that such bureaucrat establishes himself as a center of political controversy – under pressure of institutional as well as popular character – and that this essay sought to analyze it according to different management paradigms. This study is also based on the perspective of Meneghetti (2011), who finds a theoretical essay as an important instrument that extends interdisciplinarity, considering the essentially polyhedral object to be worked on – the street level bureaucracy – and promotes the construction of knowledge through intersubjective debate among peers.

**Keywords:** Public administration models. Street level bureaucracy. Theoretical essay.

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV). [fillipemaciel@gmail.com](mailto:fillipemaciel@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (Esaq/USP). Professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV). [sramos160@gmail.com](mailto:sramos160@gmail.com)

A crise fiscal da década de 70 do século 20 trouxe consigo diversas mudanças para a configuração dos Estados nacionais. Presente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado de bem-estar social, opção estatal adotada em diversos países em que o Estado oferta uma gama de serviços públicos e direitos sociais à população, sofreu du-ros reveses ao ter de redimensionar seu orçamento (GOMES, 2006).

Como solução a esses problemas, uma grande reestruturação estatal foi criada em diversas nações (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009). Medidas de austeridade fiscal, esforços para melhorar a produtividade pública e opções por novos mecanismos de prestação de serviço – incluindo a privatização e a terceirização –, foram alicerces do chamado racionalismo econômico, que alterou de maneira substancial a administração pública vigente (DENHARDT, 2012). É nesse contexto, em que se buscou modificar a predominante cultura burocrática presente no Estado, que surge um novo modelo de administração pública, o denominado *New Public Management* (Nova Gestão Pública) (ABRUCIO, 2007).

Conhecida no Brasil por gerencialismo, a Nova Gestão Pública “visa mudar o Estado e, para isso, inspira-se sistematicamente em lógicas de concorrência e métodos de governo empregados nas empresas privadas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 301). Sob o argumento de construir um Estado mais eficiente, ela se utiliza de instrumentos como a privatização de funções públicas substanciais, reformulação do sistema de funcionalismo público, instituição de novos processos de medição de produtividade e promoção de reengenharias nos sistemas departamentais (DENHARDT, 2012). A eficácia inicial obtida pela agenda de reformas do referido modelo na Nova Zelândia, Grã-Bretanha, Canadá e Estados Unidos, incentivou governos de todo mundo na efetivação desses novos padrões baseados na reinvenção da gestão pública (OSBORNE; GAEBLER, 1993).

Além da introdução de outras perspectivas gerenciais, a Nova Gestão Pública busca instituir um conjunto novo de valores tomados, em grande parte, do setor privado. Entre esses ideais, difunde-se a importância da competição entre as unidades administrativas, a preferência por mecanismos de mercado para a decisão social e a ênfase nos resultados (PAES DE PAULA, 2005). Esses valores derivam de algumas teorias como a *public choice*, do agente-e-principal e da análise do custo de transação, que são bases conceituais deste modelo. O aspecto central da *public choice* é que todo o comportamento humano é derivado do autointeresse; nesse sentido, conceitos, como espírito público, serviço público e altruísmo, são desconsiderados quando analisados por essa vertente.

Em oposição à racionalidade instrumental, fonte de origem tanto do modelo burocrático quanto do modelo gerencial, estabeleceu-se um contraponto, de menor impacto, com interesse pela administração pública democrática. Denhardt (2012) ressalta que, na década de 90 do século 20, esse interesse emergiu como uma crítica específica e direta ao modelo racional em todos os seus aspectos, bem como uma tentativa de elevar a teoria da administração pública a um patamar superior ao de mera ação racional, e é a partir dessas premissas conceituais que nasce o Novo Serviço Público.

Esse novo modelo sustenta que a administração pública deve ter como base o reconhecimento de que uma cidadania engajada e esclarecida é a chave para um Estado democrático. Nesse sentido, ao contrário da Nova Gestão Pública, a “alta” cidadania é, ao mesmo tempo, importante e factível, uma vez que o comportamento humano não é apenas movido pelo autointeresse, mas está também orientado a valores, a crenças e a preocupações sociais diversas (DENHARDT, 2012).

Independente da predominância entre os modelos de administração pública encontrados nos países, uma característica comum influenciou os ditames da gestão pública mundial a partir dos anos 70: a necessidade de se ter políticas públicas mais efetivas. Assim, na instrumentalização do plano público a política pública é elevada à função essencial do Estado, e o sucesso deste, visto como garantidor de direitos sociais básicos, passa a ser diretamente relacionado à efetividade na consecução de tais diretrizes.

Situada nesse macrocontexto social, a análise de políticas públicas tem, cada vez mais, se convertido em objeto de estudo, atraindo a atenção de diversos grupos, entre os quais gestores e pesquisadores, que se debruçam a compreender os processos subjacentes às diretrizes públicas. Dentre os diversos objetos analisados, um ator em particular, relacionado à instituição de políticas públicas, tem chamado especial atenção: o burocrata de nível de rua (BNR). Responsável direto pela execução de políticas públicas, esse profissional tem sido objeto de baixo número de pesquisas que investigam as ações estatais. Ferreira (2016) aponta, por exemplo, a inexistência no Brasil de estudos sobre esses profissionais em institutos como o Ipea e o IBGE e em órgãos governamentais como o MDS, bem como o baixo número de pesquisas acadêmicas na área.

De um ponto de vista analítico, é a partir de Michael Lipsky, na década de 80, que os burocratas de nível de rua, ou *the street-level bureaucracy*, começam a ter sua posição estratégica reconhecida para a efetividade de uma política pública. Esses profissionais, tendo em vista sua proximidade com a população, representam o mais direto e principal ponto de inter-relação entre a ação do poder público e dos beneficiários (LIPSKY, 2010). Empiricamente, tem-se evidenciado que o burocrata de nível de rua, profissional “da ponta” do processo de implementação, como um dos principais responsáveis pelos resultados desse processo (LOTTA, 2010; RODRIGUES, 2016; FERREIRA, 2016).

Diante desse contexto de crescente valorização da figura do burocrata de nível de rua, importa-se pontuar que, de acordo com o arcabouço teórico utilizado na concepção da política pública, esses agentes podem assumir distintas perspectivas. Nesse sentido, uma diretriz pública, elaborada dentro do arcabouço da Nova Gestão Pública, deverá ter diversas singularidades, uma vez que o agente público nessa teoria é visto como influenciado apenas por seu autointeresse. Em contrapartida, o Novo Serviço Público, por exemplo, ao acreditar na possibilidade da ação altruísta do burocrata e na realização do servidor público por meio do serviço ao cidadão, produzirá diretrizes públicas com características próprias à sua interpretação.

Assim, a partir da contextualização ora apresentada, que ressalta a importância do burocrata de nível de rua em uma política pública, e ao observar que este ator pode possuir diferentes perspectivas conforme o modelo de administração pública analisado, o presente ensaio visa a discutir as características deste burocrata tendo em vista as dissonâncias teóricas da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público. Especificamente, buscou-se: I – discorrer sobre a fase de estabelecimento das políticas públicas, de forma a compreender a importância do burocrata de nível de rua neste processo; II – apresentar o contexto do surgimento e as principais perspectivas da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público; III – discutir como as idiosincrasias dos modelos podem influenciar papéis e responsabilidades assumidas pelos burocratas de nível de rua.

A justificativa deste ensaio deriva da lacuna presente na literatura acadêmica no tocante aos burocratas de nível de rua, bem como da importância de se refletir acerca da variação do papel e comportamento desse burocrata conforme o modelo de administração pública. Compartilhando da perspectiva de Meneghetti (2011), optou-se pela forma do ensaio teórico tendo em vista sua liberdade estrutural, que possibilita a formação de um debate interdisciplinar sobre a complexa questão a ser tratada. A intuição do pesquisador moldou esta discussão, reafirmando o caráter dialético que esta possui (BERTERO, 2011).

## O BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de uma caracterização mais aprofundada a respeito do burocrata de nível de rua e sua importância na instituição de uma política pública, alguns marcos teóricos precisam ser previamente definidos. Primeiramente, em relação à definição de políticas públicas, Dye (2002, p. 1 – tradução do autor) a descreve como sendo “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Apesar de ser uma definição relativamente simples, ela traz aspectos importantes como a necessária sanção governamental na execução das políticas públicas. Assim, embora os governos possam deixar o estabelecimento de políticas a cargo de organizações não públicas, os esforços e iniciativas isoladas destes atores não se constituem, por si, em políticas públicas (HOWLLET; RAMESH; PERL, 2013).

Outros aspectos importantes relacionados à conceituação das políticas públicas são trazidos por Subirats *et al.* (2008), os quais as definem como

uma série de decisões ou de ações intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores públicos e, às vezes, não públicos, cujos recursos, vínculos institucionais e interesses variam, a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo (SUBIRATS *et al.*, 2008, p. 38 – tradução do autor).

A concepção trazida por Subirats *et al.* (2008) adiciona à perspectiva de Dye (2002) temas como a pluralidade de atores envolvidos e a complexidade do processo decisório subjacente à resolução do problema socialmente visto como público. Ainda para os autores, o conjunto de decisões formais orientadas ao problema público dá lugar a ações com formas variáveis, que procuram minimizar os efeitos negativos do problema em questão. Assim, depreende-se que as políticas públicas têm como finalidade a mitigação/solução de um problema público, o qual parte de uma situação de insatisfação social, cuja resolução requer uma ação objetiva sancionada pelo Estado; ação esta que pode ser executada por agentes públicos ou não públicos. Sua operacionalização deriva de procedimentos e regras orientadas pela base normativa estatal.

Do confronto com essas situações insatisfatórias, derivam-se diretrizes públicas das mais variadas formas. Assim, as políticas públicas podem ser instrumentalizadas como programas públicos, campanhas publicitárias, projetos, planos, esclarecimentos públicos, leis, inovações tecnológicas e organizacionais, decisões judiciais, rotinas administrativas, gasto público direto, subsídios governamentais, coordenação de ações de uma rede de atores, dentre outros (SECCHI, 2014).

Na tentativa de se compreender o funcionamento dessas diretrizes, vários são os modelos de análise de políticas públicas, e, dentre os mais reconhecidos pela literatura, destacam-se: Modelo Institucional, Modelo de Processo, Modelo de Grupos, Modelo de Elites, Modelo Racional, Modelo Incremental, Teoria dos Jogos e Modelo de Sistema (FREY, 2000; DYE, 2010, RUA, 2009; SECCHI, 2014). De acordo com Dye (2010), os variados modelos analíticos traduzem diferentes perspectivas a respeito de uma política pública, e, por consequência, cada um deles pode ser útil para a compreensão de aspectos específicos das políticas. Corroborando com a visão das políticas públicas como um processo político, este ensaio baseia-se na abordagem do *Policy Cycle*<sup>3</sup> (ciclo de políticas públicas), que auxilia na visualização e interpretação de uma política pública ao organizá-la em fases sequencias e interdependentes.

De acordo com Frey (2000), diversos pesquisadores, como Lasswell, em 1956, Lindblom, em 1968, e May e Wildavsky, em 1978, apresentaram propostas analíticas que influenciaram a forma como o ciclo de políticas públicas é observado atualmente. Em geral, as fases descritas constituem-se em: agenda (*agenda-setting*), formulação (*policy formulation*), implementação (*implementation*) e avaliação (*evaluation*). Neste ensaio privilegia-se a análise sobre o processo de implementação, uma vez que o objeto desta pesquisa é o burocrata de nível de rua.

A fase de implementação, que em um ideal heurístico sucede à de formulação e antecede à dos esforços avaliativos, apresenta a administração pública revestida de sua função precípua: a de executar políticas públicas. A implementação de uma diretriz pública corresponde à operacionalização de uma decisão política – derivada em programas, planos, leis, etc. –, estabelecendo-se a partir de uma série de disposições direcionadas a colocar essas decisões governamentais em prática (SECCHI, 2014). É por meio do processo de implementação que o Estado transforma o que é planejado em serviços ofertados aos seus cidadãos.

Os estudos sobre a referida fase têm crescido desde 1970, quando Pressman e Wildavsky iniciam as pesquisas no campo, tentando explicar o déficit encontrado entre a política formulada e a política que, de fato, foi efetivada. Em referência a Pressman e Wildavsky (1984), Lima e D’Ascenzi (2012) argumentam que a imprevisibilidade observada nos processos de implementação de políticas públicas deve-se à multiplicidade de atores de diversas organizações com diferentes interesses agregados na execução da política, e à rotatividade destes agentes que origina pontos de descontinuidade e cria novas negociações e demandas. Salienta-se ainda que esses processos se inserem em ambientes marcados por conflitos interinstitucionais, lacunas e ambiguidades legais, e supressão de normas operacionais (NAJBERG; BARBOSA, 2011). Essas dimensões moldam o cenário no qual os executores tomam suas decisões, as quais determinarão as políticas públicas (LIPSKY, 2010).

<sup>3</sup> Apesar de sua utilidade heurística, o *policy cycle* dificilmente reflete a real dinâmica de uma política pública. Isso porque, em geral, as fases do ciclo apresentam-se misturadas e as sequências se alteram. O ciclo de políticas públicas, entretanto, tem grande utilidade ao ajudar a organizar as ideias, ao diminuir a complexidade de uma política e ao ajudar políticos, gestores e analistas a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2014).

À medida que se compreende que o sucesso de uma diretriz pública está diretamente relacionado à forma como ela é colocada em prática, analisar o processo da implementação e o papel dos agentes executores das políticas públicas tem se tornado cada vez mais importante. É nesse cenário que, em 1980, Michael Lipsky, ao identificar o burocrata de nível de rua como elemento essencial do processo de implementação, abre caminho para um novo campo de pesquisa.

Importa-se pontuar, contudo, que, embora tem-se reconhecido, cada vez mais, a importância do processo de implementação de políticas públicas, a realidade é que as pesquisas sobre implementação têm sido preteridas pelas pesquisas sobre formulação e avaliação (HUPE; HILL, 2016), esquecendo-se que os executores são, de fato, os responsáveis pela entrega dos serviços públicos. Rua (2012) ensina que os estudos sobre políticas públicas traduzem a implementação como um “elo perdido” entre o processo de tomadas de decisão e a avaliação dos resultados. Esse fato, para Lipsky (2010), está baseado em uma inadequada interpretação a respeito dos processos de formulação e implementação de políticas, uma vez que as respectivas fases formam um processo que pode ser entrelaçado e contínuo, o que, para Hupe e Hill (2016), demonstra que é inconcebível observar a implementação como um processo que ocorre necessariamente depois e independente da formulação da política.

Acerca do burocrata de nível de rua, observa-se que este agente se caracteriza por ser um elo que atua entre os formuladores das políticas e os cidadãos (LIPSKY, 2010). Eles são os profissionais que interagem diretamente com o público: professores, juízes, policiais, profissionais de saúde, assistentes sociais, bombeiros e outros. Como executores das políticas, esses burocratas são considerados o rosto do Estado e, em razão de suas interações em profundidade, da discrição e da sua interpretação dos deveres, esses profissionais, muitas vezes, detêm a chave do acesso à cidadania. Ainda para Lipsky (2010), como as decisões e ações dos executores têm consequências públicas, podendo inclusive determinar a política ao adaptá-la e moldá-la às condições contextuais no contato com o cidadão, esse burocrata assume expressiva relevância.

Os burocratas de nível de rua, ao poderem decidir o significado das regras e como elas são aplicadas na prática (OBERFIELD, 2014), transformam-se em fazedores de políticas públicas (*polycymakers*) (LIPSKY, 2010) em vez de meros replicadores como acreditava-se anteriormente. Apesar de serem os legisladores os responsáveis por aprovar determinada política pública, e os gestores ou executivos os responsáveis por instruir os executores na sua efetivação, são os burocratas, entretanto, que decidem o significado dessas regras e sua aplicação na prática.

Embora esses executores operem, em geral, em um ambiente de trabalho permeado por procedimentos, regras e diferentes níveis de supervisão, eles possuem grande flexibilidade na decisão sobre quem serão os beneficiários da ordem pública e quem estará sujeito às suas sanções (LIPSKY, 2010). Um dos fatores facilitadores dessa discricionariedade é o fato de que os recursos disponibilizados pelo Estado são, na maioria das vezes, insuficientes ao atendimento dos cidadãos. Isso proporciona a esses servidores a decisão de aonde alocar mais adequadamente esse recurso, dando-lhes grande poder no processo.

Em um dos primeiros estudos empíricos brasileiros sobre o tema, Lotta (2010), ao analisar a introdução de uma política pública no país, observou que os burocratas de nível de rua têm importância fundamental nesse processo, uma vez que são o elo final de uma diretriz pública. Para a autora, são esses atores, ao representarem o principal ponto de inter-relação entre o Estado e o cidadão, os responsáveis pela transformação e adaptação das políticas quando operacionalizadas. Os resultados sugerem, ainda, que a dinâmica relacional entre os burocratas de nível de rua e os cidadãos possuem força para alterar o que foi previamente planejado na formulação da política. Ao acreditar que esses atores podem se tornar *policymakers* durante a efetivação de uma política pública, esta pesquisa coaduna com a perspectiva teórica proposta por Lipsky (2010).

Em razão do fato de as relações do nível de rua estarem distantes do espaço onde presumidamente a autoridade se encontra, as pesquisas sobre esse tipo de executor costumadamente apresentam-no como um ator que age guiado por suas percepções, capacidades e preferências específicas (LIPSKY, 2010). Deste modo, em consonância com Ferreira (2016), é particularmente importante analisar como comportam-se os principais atores desse processo e quais seriam suas motivações no serviço, para que, a partir do entendimento de questões mais aprofundadas acerca dos burocratas, os atores envolvidos na consecução de políticas públicas possam torná-las mais efetivas como um todo.

Uma vez apresentada a importância do burocrata de nível de rua em uma política pública, este estudo discorrerá sobre as perspectivas e o contexto histórico que propiciaram o surgimento da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público.

## A NOVA GESTÃO PÚBLICA E O NOVO SERVIÇO PÚBLICO

### A Nova Gestão Pública

Como pontuado anteriormente, a crise do petróleo, em 1973, desencadeou uma série de acontecimentos – crise econômica mundial, crise fiscal, crise no modo de intervenção do Estado, aumento do endividamento dos países, hiperinflação – que resultaram no esgotamento do antigo modelo de intervenção estatal de moldes burocráticos (GOMES, 2006). Em 1975, Margareth Thatcher, ao tornar-se líder do Partido Conservador no Reino Unido, lidera a defesa no Ocidente de uma nova ordenação das relações Estado-Mercado. Para Kettl (2006), na década de 80 do século 20 vê-se crescer uma demanda para tornar o Estado mais eficiente e gerencial. A flexibilidade foi tomada como princípio básico do movimento de reinvenção do governo, instituído principalmente em países de origem anglo-saxônica, em que o lema dessa filosofia era “deixem o administrador administrar” (OSBORNE; GAEBLER, 1993).

Na tentativa de se lograr um Estado mais eficiente, uma série de reformas do aparelho estatal foram lançadas no período. Instrumentos como a privatização, a reformulação do sistema de funcionalismo público – para que os executivos superiores sejam mais bem orientados para o desempenho –, a instituição de novos processos de medição da produtividade e a promoção de reengenharias nos sistemas departamentais, foram utilizados para tornar a administração pública mais eficiente e flexível (DENHARDT,

2012). Essas e outras medidas, oriundas das perspectivas da *public choice* e da teoria da agência,<sup>4</sup> ficaram internacionalmente conhecidas como o *New Public Management* (Nova Gestão Pública), o novo modelo de administração pública.

Osborne e Gaebler (1993) oferecem, por meio de dez princípios,<sup>5</sup> oriundos do cerne da Nova Gestão Pública, as características principais deste modelo em questão. Dentre esses princípios encontram-se: as ideias do governo como um catalisador de soluções públicas e não mais como provedor; o empoderamento do cidadão transferindo a propriedade das iniciativas públicas à comunidade; o fomento à competição entre prestadores de serviços públicos; o governo orientado a resultados ao invés de procedimentos; e a utilização de mecanismos de mercado para a decisão social.

Analisando os princípios do gerencialismo, Linda Kaboolian (1998) observa que a Nova Gestão Pública advoga tecnologias administrativas, tais como serviço ao consumidor, contratação baseada no desempenho, competição, incentivos de mercado e desregulamentação. Os arranjos típicos de mercado – como a competição no interior das unidades de governo e entre governo e setores externos com e sem fins lucrativos, os bônus de desempenho e as penalidades – desatam a ineficiente franquia de monopólio dos órgãos e funcionários públicos (DENHARDT, 2012). Por decorrência, a Nova Gestão Pública enfatiza abordagens como privatização, mensuração do desempenho, planejamento estratégico, dentre outras abordagens gerencialistas.

Nesse modelo, os governos teriam papéis de impulsionar as forças de mercado, como facilitadoras das decisões individuais, para se obter a maior eficiência. Os cidadãos, por essa ótica, são vistos como clientes, e os problemas são trabalhados com o emprego de incentivos. Os servidores públicos seriam, destarte, empreendedores que realizam os “melhores negócios” atentando, principalmente, à redução dos custos.

### O Novo Serviço Público

Apesar da crise ocorrida no modelo convencional de administração pública – baseado no ideal burocrático –, o modelo que o sucedeu, a Nova Gestão Pública, mesmo possuindo princípios administrativos bem distintos, é derivado da mesma lógica originária da burocracia: a da racionalidade instrumental.

Denhardt (2012) aponta a teoria tradicional da administração pública como uma tentativa de se construir uma teoria racional de administração, a partir de um entendimento positivista do comportamento humano para um ambiente de *accountability* democrática. Sua base advém de uma junção entre ciência social weberiana e industrialismo *yankee*, resultando em um campo em que todos os expedientes são usados para garantir a conformidade dos membros a padrões e normas previamente estabelecidos.

<sup>4</sup> De acordo com Ferreira (2016), em referência a Eisenhardt (1989), a teoria da agência ou abordagem agente-principal lida com o relacionamento contratual entre o principal e o agente, em que o agente serve ao principal, conforme as condições estabelecidas em contrato. Criada inicialmente para analisar as relações presentes em uma organização privada, essa teoria considera que o papel do principal pode ser assumido por *shareholders* (acionistas) ou pela própria instituição, enquanto o agente pode ser encontrado como o trabalhador, gerente ou até mesmo o próprio diretor.

<sup>5</sup> Dardot e Laval (2016) ressaltam que os princípios da obra de Osborne e Gaebler (1993) foram aplicados pelo governo Clinton, que criou uma vasta operação de propaganda, equipes e “laboratórios” para reinventar o governo. Essas ações resultaram em um corte de 351 mil pessoas no funcionalismo público.

Introduzida como solução à crise dos ideais burocráticos na administração pública, a Nova Gestão Pública, apesar de ter mitigado alguns problemas burocráticos, deixou a desejar em diversos outros aspectos (ABRUCIO, 2007). As críticas relacionadas ao modelo dizem respeito, por exemplo, à elevação da esfera privada como ente resolutor dos problemas públicos, considerando que a principal orientação para a gestão pública passa a ser o mercado e não a comunidade politicamente organizada, e à elevação da eficiência a aspecto central da administração, desconsiderando aspectos qualitativos do serviço público, além da rápida transposição de valores dos negócios para o setor público, que levanta questões substanciais e perturbadoras.

É em oposição a essa visão da racionalidade instrumental como base das teorias de administração pública, que se estabeleceu um contraponto na busca por uma administração pública democrática. A partir da década de 90 do século 20, segundo Denhardt (2012), esse movimento de crítica à escolha utilitária das consequências emerge em uma tentativa de elevar a teoria da administração pública a um patamar superior ao de mera ação racional, e é a partir dessas premissas conceituais que nasce o Novo Serviço Público.

De acordo com Denhardt e Denhardt (2003), as bases epistemológicas do modelo do novo serviço público têm por princípio que o ser humano é, antes de tudo, um ser político que age na comunidade; que a comunidade, politicamente articulada, requer a participação do cidadão para a construção do bem-estar coletivo; e que o interesse coletivo pode preceder a busca do interesse privado. A “alta” cidadania, nesta visão, é importante e, ao mesmo tempo, factível, pois o comportamento humano não é apenas movido pelo autointeresse, mas está também orientado a valores, a crenças e à preocupação com o próximo. O Novo Serviço Público busca valores compartilhados e interesses comuns por meio do amplo diálogo e do engajamento de cidadãos. O próprio serviço público, especificamente, é observado como uma extensão da cidadania; sua motivação advém do desejo de servir ao outro e, ao mesmo tempo, de se alcançar os objetivos públicos.

Ao apontarem o Novo Serviço Público como alternativa à visão mercadológica, a Nova Gestão Pública, Denhardt e Denhardt (2003) consideram dois pontos principais que fundamentam esse modelo: (1) promover a dignidade e o valor do serviço público; (2) reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público como valores proeminentes da administração pública. A partir dessas duas colocações, eles elaboraram sete princípios-chave que fazem parte do arcabouço teórico do Novo Serviço Público. Dentre alguns desses princípios encontra-se as ideias de servir cidadãos e não consumidores; de perseguir o interesse público; de dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; de pensar estrategicamente, mas agir democraticamente; de servir em vez de “dirigir;” e de dar valor às pessoas e não apenas à produtividade.

Finalmente, o Novo Serviço Público evidencia na liderança e na gestão do serviço público uma busca renovada pelos valores democráticos. A partir desta perspectiva, vários autores procuraram adentrar no âmago da administração pública e remodelar sua expressão basilar, tradicionalmente orientada à eficiência e ao desempenho, em prol de um interesse equilibrado pela responsividade democrática.

## O BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA E OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

### O Burocrata de Nível de Rua a Partir da Nova Gestão Pública

Para Denhardt (2012), ao se basear em premissas da *public choice* e da teoria da agência, a Nova Gestão Pública acredita que a melhor forma de se compreender o comportamento humano é admitir que, a partir de seu próprio autointeresse, governos e outros atores tomam decisões e empreendem suas escolhas. A suposição de que todo agente público é calculista e oportunista encontra-se no princípio dos dispositivos de controle instaurados (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 300). Deste modo, a partir do estabelecimento de mecanismos gerenciais que abarquem o autointeresse do agente, a administração pública deve buscar alinhar a ação estatal com os interesses racionais dos burocratas direcionando-os para o cumprimento dos objetivos públicos. Em caso de falhas nos processos de controle, dado a existência de assimetria de informações entre os burocratas e seus supervisores – em que os burocratas mais conhecem a realidade –, esses tenderão a explorar o poder público nas suas mais diversas relações (WATERMAN; ROUSE; WRIGHT, 1998).

Ao buscar coincidir o autointeresse dos burocratas com as necessidades do Estado, os mecanismos gerenciais da Nova Gestão Pública transferiram-se das normas (característica do modelo burocrático) para os resultados. Essa inovação institucional é derivada da crença de que os burocratas teriam maior probabilidade de se comportar conforme os interesses do Estado, quando sua remuneração fosse baseada em seus próprios indicadores de desempenho. Assim, o conflito de interesses entre Estado e burocratas de nível de rua se reduziria à medida que esse profissional fosse recompensado ou penalizado pela sua performance.

Lipsky (2010) relata, no entanto, a existência de problemas nessa orientação a resultados, que é o desafio de se aferir a performance dos burocratas de nível de rua. Particularmente, este ator possui funções que, em geral, são caracterizadas mais como serviços intangíveis do que como resultados quantificáveis. Ademais, em razão de o processo de implementação das políticas públicas ocorrer na inter-relação entre o burocrata e o cidadão, torna-se pouco tangível para o formulador da política controlar o comportamento do burocrata, que possui relevante discricionariedade em seu trabalho (MEYERS; GLASER; DONALD, 1998). Deste modo, as dificuldades em torno da medição efetiva dos resultados deste ator dificultam consideravelmente a capacidade de a administração pública avaliar e monitorar corretamente o trabalho do burocrata.

Conforme compilação de Ferreira (2016), destacam-se alguns desafios empíricos evidenciados na literatura nesse sentido. Primeiramente, pontua-se o estudo de Pires (2009), que, ao analisar a área de fiscalização do trabalho, observou como a criação de indicadores de desempenho para os BNRs resultou em efeitos negativos no trabalho desses agentes. Ao criticar essas medidas de desempenho, os burocratas destacavam a distorção introduzida por esses indicadores, uma vez que não podiam tratar casos mais complexos com a devida profundidade demandada. Essa situação seria motivo de frustração a esses profissionais, e acabaria por prejudicar seu desempenho.

Sobre a dificuldade de se controlar as ações do burocrata, cita-se o trabalho de Winter (2003), que destaca como a influência de políticos municipais sobre decisões de executores são maiores quando se tem ações visíveis a serem controladas. Conforme a variação da assimetria de informação presente nessa relação, há maior ou menor influência sobre o comportamento dos burocratas de nível de rua. Nesse sentido, políticas públicas com ações mais tangíveis têm maior possibilidade de controle sobre os burocratas. Ressalta-se, contudo, que mesmo nessas políticas há a inerente presença de aspectos invisíveis como estilo de interação, por exemplo, que estão além do controle estatal.

Por fim, salienta-se o estudo de Evans (2011), que evidenciou como apenas uma pequena parcela dos BNRs pautou suas ações nos indicadores de desempenho criados pela gestão pública. Adotados como forma de controlar e direcionar as atividades dos burocratas, o uso dessas ferramentas da NGP foi, em geral, rejeitado entre a maioria dos executores, bem como os preceitos do gerencialismo. Por um lado, observou-se que os BNRs citavam os gestores mais como fonte de auxílio do que como agentes hierárquicos de controle; por outro, registrou-se como os gerentes denominavam-se mais como trabalhadores sociais e não como autoridades de controle estatal. Os resultados de Evans (2011) possibilitam refletir sobre o equívoco de se categorizar gerentes e BNRs como agentes diferentes e antagônicos – algo presente em mecanismos de controle da NGP –, e que o esforço teórico deve voltar-se para a compreensão das dinâmicas de discricionariedade em um nível organizacional, deslocando-se da lógica puramente do agente.

### O Burocrata de Nível de Rua a Partir do Novo Serviço Público

Ao acreditar que o bem-estar coletivo pode preceder a satisfação do autointeresse, que o ser humano é um ser político que age na comunidade e que a construção do bem público requer a ação cidadã, o Novo Serviço Público observa o servidor público como agente corresponsável por uma sociedade mais justa e equânime (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Destarte, quando o cidadão se torna um burocrata de nível de rua, não assume somente o papel de servidor público, mas a responsabilidade de ser um cidadão-burocrata trabalhando pela cidadania.

Apesar de acreditar na ação altruísta do burocrata, o NSP não nega a importância de recompensas extrínsecas para este ator, mas acredita que os trabalhadores podem se realizar a partir de interesses coletivos e compartilhados socialmente. Assim, trata-se como factível a ideia de que o BNR pode colocar os objetivos públicos acima de seus próprios objetivos e o interesse público sobre seu autointeresse, e se realizar a partir do sucesso da política pública, mesmo sem incentivos financeiros ou benefícios individuais como contrapartida (KLUVERS; TIPPETT, 2011). Nesta perspectiva, como forma de melhorar a efetividade da administração pública, é necessário planejar mecanismos de gerência e controle que explorem as potencialidades desse ator, não reduzindo-os ao seu autointeresse.

A noção de cidadania para esse modelo não implica somente direitos, mas também responsabilidades, pois o indivíduo que atua como cidadão tem de ser comprometido com a melhoria da sociedade (COOPER; KATHI, 2005). A responsabilidade desses compromissos é compartilhada também pelos burocratas de nível de rua, cuja obriga-

ção precípua seria de prover bens e serviços públicos como forma de aumentar o bem-estar da comunidade. Contrariamente à Nova Gestão Pública, erigida sobre a visão do homem oportunista e maximizador de utilidade, o NSP é construído sobre a perspectiva de uma confiança mútua, em que o importante é contribuir socialmente, e que os administradores públicos estão a serviço dos cidadãos e engajados no que fazem (DENHARDT, 2012). O papel do burocrata de nível de rua, é, nesse sentido, fundamental, pois reflete seu comprometimento de mitigar problemas sociais, de fazer algo com sentido, talvez até mesmo representativo.

Atuar com base em confiança, na visão de Eisenhardt (1989), compreende conferir discricionariedade de forma a deslocar responsabilidades daquele que delegou. Esse gesto está sujeito ao risco de que o agente é capaz de abusar da discricionariedade. O formulador de políticas públicas, então, precisa acreditar que o burocrata de nível de rua tomará decisões a partir do interesse público e será capaz de efetivar essas decisões. Observa-se que o relacionamento de confiança não existe se, por exemplo, o formulador acreditar que o burocrata se comporta mais baseado em seu autointeresse do que no interesse público.

A centralidade atribuída ao burocrata no Novo Serviço Público deriva na delegação de tarefas do principal para o agente. Esse movimento é baseado na perspectiva de que o burocrata de nível de rua poderá desempenhar suas tarefas sem a necessidade dos mecanismos tradicionais de monitoramento e controle de outros modelos de administração pública, uma vez que, para o Estado, este ator poderá tomar as melhores decisões com base no interesse público (MAYER; DAVIS; SCHOORMAN, 1995). Nesse sentido, diferentemente dos mecanismos de desempenho individualizados da Nova Gestão Pública, o Novo Serviço Público incentiva a utilização de objetivos coletivos e compartilhados, dado que se busca a cooperação entre os burocratas e não a sua competição. Além disso, torna-se ainda importante compreender como os mecanismos gerenciais podem aumentar a confiança<sup>6</sup> dessa relação, posto que a perspectiva de confiança somente existe como base na reciprocidade.

Alguns estudos empíricos com burocratas de nível de rua, como o de Pires (2009), Lotta (2010), Evans (2011) e Ferreira (2016), apresentam resultados que corroboram a perspectiva do NSP no que diz respeito à satisfação destes executores ao compartilharem interesses coletivos e compartilhados. Diferentemente do previsto pela perspectiva da *public choice*, Ferreira (2016), em sua pesquisa empírica sobre fatores que influenciam os executores do Paif, identificou o comportamento altruísta sendo preponderante nesses burocratas de nível de rua. Foi evidenciado que esses atores, dentre outras coisas, trabalham mais do que sua jornada contratual de trabalho, utilizam, em muitas ocasiões, recursos próprios para realizar determinadas tarefas e indicam uma disposição para ajudar o seu público a acessar outros serviços das políticas sociais que são ofertadas pelos Crass.<sup>7</sup> Ao dispor, inclusive, de recursos próprios, atividades e tempo não pre-

<sup>6</sup> Bundt (2000) ressalta que entender a confiança ajuda a explicar como potenciais conflitos podem ser evitados e como a cooperação é alcançada.

<sup>7</sup> O Centro de Referência de Assistência Social (Cras) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, sendo responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF (BRASIL, 2015).

vistos para o cumprimento de suas obrigações, esses atores não podem ser reduzidos a agentes autointeressados, que teriam somente motivações econômicas ou buscariam apenas a maximização de sua utilidade. Outro ponto importante observado por Ferreira é que estes profissionais apontavam, tal qual o Novo Serviço Público, o trabalho em equipe e os objetivos coletivos e compartilhados como fundamentais para o desempenho de suas tarefas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expectativa para a realização deste ensaio foi fomentar um debate em torno das características do burocrata de nível de rua a partir de dois modelos de administração pública dissonantes: a Nova Gestão Pública e o Novo Serviço Público. Compartilhando a perspectiva de Lipsky (2010), acreditamos que este ator se estabelece como um centro de controvérsia política – sofrendo pressão de caráter tanto institucional quanto popular – e que este ensaio buscou analisá-lo conforme diferentes paradigmas da administração.

Assim, tendo em vista a literatura analisada, inicialmente pontua-se que as características das políticas públicas – e o consequente modo de se gerenciar os BNRs – estão diretamente relacionadas à forma como compreende-se o papel da gestão pública, da burocracia e da sociedade nesse jogo. A opção por determinado paradigma administrativo influencia diretamente na gestão da discricionariedade do burocrata (EVANS, 2011), na avaliação de seu desempenho (MAYER; DAVIS; SCHOORMAN, 1995), nos mecanismos de controle (EISENHARDT, 1989), na sua forma de remuneração (PIRES, 2009), na valorização deste profissional (DENHARDT, 2012) e no modo como se presta um serviço público (LE GRAND, 2003).

Acreditamos que essas variações de papéis e de responsabilidade dos burocratas estão diretamente relacionadas à forma como os modelos de administração pública enxergam o comportamento humano. Para a NGP, o burocrata de nível de rua, assim como qualquer outro ator envolvido em uma política pública, tem seu comportamento fortemente influenciado por seus próprios interesses, ignorando que suas decisões e ações poderiam ser influenciadas por outros fatores. Em contrapartida, o NSP diverge dessa perspectiva ao acreditar na possibilidade da ação altruísta do burocrata e na realização do servidor por meio do serviço ao cidadão. Essas diferenças de perspectiva resultam em características próprias na forma com que a administração pública lida com suas diferentes demandas.

A partir destas dissonâncias paradigmáticas, observamos que o NSP, ao acreditar que o burocrata pode se comportar com base nos interesses do estado, mesmo sem obter retorno financeiro próprio, busca o estabelecimento de uma relação de confiança, a qual envolve delegar discricionariedade do principal para o agente. Assim, este modelo incentiva a utilização de objetivos coletivos e compartilhados, considerando que se busca a cooperação entre os burocratas e não a sua competição. Torna-se ainda importante compreender como os mecanismos gerenciais podem aumentar a confiança dessa relação, uma vez que a perspectiva de confiança somente existe como base na reciprocidade.

Por outro lado, a NGP, como forma de controlar a discricionariedade individual do BNR, opta por mecanismos gerenciais que consigam coincidir o autointeresse deste ator com as necessidades do Estado. Assim, busca-se a substituição dos mecanismos de contro-

le burocrático (normas e procedimentos) por mecanismos de quase mercado (controle por resultados). Essas mudanças derivam em incentivos à produtividade, ao desempenho e ao estabelecimento de conjuntos de indicadores – em geral, individualizados –, que buscam mensurar quantitativamente os incentivos que serão vinculados à remuneração dos BNRs.

Em razão da preponderância que a NPM assumiu na administração pública mundial, destacamos a reflexão de Le Grand (2003), o qual adverte que os dispositivos de controle instaurados para gerenciar as políticas públicas, baseados na lógica dos mecanismos de quase mercado, ampliam e reforçam as dimensões de autointeresse dos burocratas, reduzindo, nesse sentido, o incentivo a ações pautadas em racionalidades distintas. É importante sublinhar, entretanto, que, apesar da ampla difusão destes incentivos, a base teórica que justifica sua aplicação – que considera o comportamento humano essencialmente autointeressado – é empiricamente inverídica.

Trabalhos como de Le Grand (2003), Pires (2009), Lotta (2010) e Ferreira (2016) evidenciam a possibilidade de dimensões diversas influenciarem a ação do burocrata de nível de rua. Dentre outras coisas, esses estudos registraram que os burocratas se viam como trabalhadores sociais, que possuem como intuito o objetivo de servir o público/sociedade, e que se motivam a partir do cumprimento de seus deveres sociais. Cabe ressaltar, contudo, a existência também de comportamento autointeressado nestas análises, o que sinaliza para a possibilidade de o burocrata de nível de rua ter estímulos altruístas em determinadas situações e estar autointeressado em outras.

Ao observar a existência de dimensões relacionadas à ação altruísta, derrogam-se as bases teóricas da teoria da agência e da *public choice*, abrindo espaço para se repensar alguns dos mecanismos gerenciais da Nova Gestão Pública. Observamos, no entanto, como um equívoco, assumir que os BNRs não atuam de forma intencional e que seus atos estão divorciados de suas identidades e interesses. Negligenciar a perspectiva econômica dessas relações expõe a administração pública a dimensões patrimonialistas que, historicamente, estão presentes no estado brasileiro.

Fomentamos, por fim, a reflexão que, apesar de elementos do comportamento altruísta serem comprovados em pesquisas sobre os burocratas de nível de rua, diversas políticas públicas ainda tratam esses burocratas no sentido “clássico”, cujo comportamento precisa ser eficientemente controlado como forma de evitar que o agente explore o principal.

Como sugestões para novos estudos, pontuamos, inicialmente, que não obstante a relevância da discussão acerca de como distintos arcabouços teóricos impactam na gestão pública, observa-se que as políticas públicas não funcionam necessariamente como seus ideais sugerem. Há ainda, nesse sentido, um amplo espaço para novas pesquisas empíricas, em diferentes áreas de políticas, que busquem investigar em que medida as políticas públicas se conformam às filosofias que dizem representar e como os BNRs se inserem nesse cenário.

Além disso, incentivamos pesquisas que busquem compreender a influência de modelos e paradigmas teóricos diversos, como da governança democrática (FILGUEIRAS, 2018), da gestão social (PAES DE PAULA, 2005), dentre outros, na variação de papéis e responsabilidades assumidas pelos burocratas de nível de rua. A escolha pela

comparação entre NGP e NSP justifica-se pela expressiva dissonância teórica entre esses modelos acerca do comportamento humano, em que buscamos refletir conforme os impactos em termos dos BNRs. A limitação a esses dois modelos, no entanto, representa uma importante restrição deste trabalho, e novos estudos são incentivados nesse sentido.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, Número especial, p. 67-86, 2007.
- BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário*. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psbprotecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-afamilia-2013-paif>. Acesso em 2015.
- BERTERO, C. O. Réplica 2 – “O que é um ensaio teórico?” Réplica a Francis Kanashiro Meneghetti. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 2, art. 2, p. 338-342, 2011.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- BUNDT, J. Strategic stewards: Managing accountability, building trust. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 4, p. 757-777, 2000.
- COOPER, T. L.; KATHI, P. C. Neighborhood councils and city agencies: a model of collaborative coproduction. *National Civic Review*, v. 94, n. 1, p. 43-53, 2005.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo*. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: An approach to reform. *International Review of Public*, v. 8, n. 1, p. 3-10, 2003.
- DYE, T. R. *Understanding public policy*. 10. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002.
- DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (ed.). *Políticas Públicas e desenvolvimento*. Brasília: Editora UnB, 2010.
- EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57, 1989.
- EVANS, T. Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, v. 41, n. 2, p. 368-386, 2011.
- FERREIRA, V. R. S. *Fatores influenciadores do comportamento de decisão e ação dos implementadores do serviço de proteção e atendimento integral à família – Paif*. 2016. 260f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, 2016.
- FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 21, p. 211-259, 2000.
- GOMES, F. G. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 2, p. 201-234, 2006.
- GRUENING, G. Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, v. 4, n. 1, p. 1-25, 2001.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- HUPE, P. L.; HILL, M. J. And the rest is implementation. Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, v. 31, n. 2, p. 103-121, 2016.
- KABOOLIAN, L. The New public management: challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review*, Oxford: Wiley-Blackwell, v. 58, n. 3, p. 189-193, 1998.
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSERPEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. 2006. p. 75-121.
- KLUVERS, R.; TIPPETT, J. An exploration of stewardship theory in a Not-for-Profit organisation. *Accounting Forum*, v. 35, n. 4, p. 275-284, 2011.

- LE GRAND, J. *Motivation, agency, and public policy: Of knights & knaves, pawns and queens*. New York, NY: Oxford University Press, 2003.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL – ENAPGS, 6., 2012, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo, 2012.
- LIPSKY, M. *Street level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010. 275p.
- 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. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MAYER, R. C.; DAVIS, J. H.; SCHOORMAN, F. D. An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 709-734, 1995.
- MEYERS, M. K.; GLASER, B.; DONALD, K. M. D. On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms? *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 17, n. 1, p. 1-22, 1998.
- MENEGHETTI, F. K. Documentos e debates: O que é um ensaio-teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011.
- NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. *Interface*, vol. 3, n. 2, p. 31-45, 2011.
- PAES DE PAULA, Ana P. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- OBERFIELD, Z. W. *Becoming bureaucrats: Socialization at the front lines of government service*. 1. ed. Philadelphia, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2014.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. *Resenhas*, v. 33, n. 6, p. 97-99, 1993.
- PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia : alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, n. 54, p. 147-187, 2009.
- RODRIGUES, L. P. D. *Análise de políticas públicas : a influência dos street level bureaucrats (Burocratas de Nível de Rua) no processo de implementação da política habitacional do Estado de Minas Gerais*. 2016. 157f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, 2016.
- RUA, M. D. G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos Dieese*. 2012. Disponível em: [projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspublicas.PDF](http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspublicas.PDF).
- SECCHI, L. *Políticas públicas : conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Espanha: Ariel, 2008.
- WATERMAN, R. W.; ROUSE, A.; WRIGHT, R. The Venues of Influence: A New Theory of Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 1, p. 13-38, 1998.
- WINTER, S. C. Political control, street-level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies. *Annual Meeting of the Association for Policy Analysis*, 2003.