

CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS SOBRE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Sérgio Cavalcanti¹

Gabriela S. Lotta²

Roberto Rocha C. Pires³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo fazer uma retrospectiva da literatura internacional e nacional sobre burocracia de nível de rua. A partir de uma retomada dos estudos clássicos e de alguns contemporâneos, pretendemos apresentar como se deu a evolução destes estudos, os problemas que buscaram responder, as principais abordagens e métodos usados. Igualmente, pretendemos apresentar ao leitor um conjunto de temáticas ainda em desenvolvimento nesta literatura.

O surgimento dos estudos da burocracia de nível de rua tem forte ligação com a crescente preocupação acadêmica e política sobre o processo de implementação de políticas públicas na década de 1970 nos Estados Unidos. Os anos 1960 e 1970 foram marcados pela criação de ambiciosos programas federais voltados para a resolução de problemas urbanos e sociais nos Estados Unidos (Brodkin, 2015). Se, por um lado, esses programas foram desenvolvidos em nível federal, por outro, sua implementação se dava a partir do nível local, contando com o envolvimento de um número bem maior de atores. Como resultado, havia uma enorme discrepância entre a política elaborada no papel e a política implementada na prática – o que rendia à implementação uma interpretação problemática.

Essa discrepância foi identificada no estudo pioneiro de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky intitulado *Implementation*, cujo subtítulo resume bem o problema identificado por esses autores: “como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland” (Pressman e Wildavsky, 1973, tradução nossa⁴). A partir deste clássico, surge um rico campo de estudo empenhado em compreender

1. Cientista político e pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia, da Universidade Federal do ABC (UFABC).

2. Professora adjunta do bacharelado e da pós-graduação em políticas públicas da UFABC.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento (Ipea) e do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (Escola Nacional de Administração Pública – Enap).

4. Do original em língua inglesa: “*how great expectations in Washington are dashed in Oakland*”.

melhor como as políticas são efetivamente implementadas na prática (Saetren, 2014). Estudiosos passaram a procurar abrir a “caixa preta” da implementação, investigando os diversos conjuntos de atores, seus interesses e seus valores, e como estes influenciam a implementação das políticas.

Na mesma época, outro grupo de estudiosos tinha uma preocupação distinta: investigar o comportamento discricionário dentro da burocracia, por vezes entendido como problemático (Brodkin, 2015). Estudos na área da sociologia das organizações, do direito e da administração pública, desenvolvidos nas décadas anteriores, com o objetivo principal de postular teorias organizacionais sobre o comportamento burocrático, forneceram elementos importantes nesse sentido.

Herbert Simon (1947) chamou atenção para a necessidade de um melhor entendimento sobre a posição de poder e influência nos processos organizacionais dos trabalhadores do “chão de fábrica”. Michel Crozier (1964), por sua vez, em um estudo de caso de duas burocracias francesas, procurou entender as dinâmicas internas de poder, combinando análises sobre atores e subgrupos organizacionais com disputas em torno da rotinização de processos ou da manutenção do poder discricionário desses atores. James Q. Wilson (1967) identificou uma série de “problemas” inerentes à burocracia, tais como o problema da *accountability* e do controle, da equidade e do tratamento igualitário, da eficiência e da responsividade aos cidadãos. Outra referência importante, Herbert Kaufman (1967), analisando o serviço florestal estadunidense, procurou compreender como os guardas florestais apresentavam um comportamento relativamente homogêneo, ainda que atuando em um arranjo organizacional bastante descentralizado.

Essas obras de referência abriram caminho para um conjunto de estudos empíricos observacionais nas décadas de 1960, 1970 e 1980 que buscaram compreender o funcionamento prático e cotidiano de organizações implementadoras, como as forças policiais e os órgãos do sistema de justiça e garantia de direitos (Bittner, 1967; van Maanen, 1973; Brown, 1981; Silbey, 1981). Estes estudos indicaram que uma descrição mais acurada do funcionamento rotineiro de uma burocracia pública deveria contemplar: *i*) decisões, práticas e comportamentos nem sempre prescritos ou autorizados pela lei; *ii*) ações baseadas em respostas a situações específicas, em vez de concepções genéricas dos objetivos e trabalhos a serem desenvolvidos; *iii*) interpenetração de fatores culturais, organizacionais e associados à estrutura social; e *iv*) variações entre diferentes organizações, assim como entre agentes de uma mesma organização.

Ao se adensarem em um conjunto vasto de estudos empíricos, esses achados contribuíram para uma percepção crítica de que leis, regras e mandatos formais não se transformam, de forma automática ou simples, em ação nas linhas de frente do serviço público. Uma série de elementos intermediários se colocou no trajeto

entre as regras e estruturas formais e o comportamento cotidiano dos agentes de implementação (Pires, 2017). Como consequência, uma maior atenção aos agentes de ponta, a suas condutas cotidianas e aos usos da discricionariedade se fez incontornável.

Em 1980, Michael Lipsky publicou *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*, após uma década de desenvolvimento da teoria inicialmente apresentada em uma conferência em 1969 e desenvolvida ao longo dos anos 1970.⁵ Segundo Evelyn Brodtkin (2012; 2015), *Street-Level Bureaucracy* teve o mérito de fazer com que duas literaturas até então isoladas – a literatura sobre discricionariedade burocrática e a sobre implementação de políticas públicas – pudessem conversar entre si.

A autora identifica, também, outros dois méritos. O primeiro é a mudança do modo de analisar a burocracia, até então preocupado sobremaneira com as questões relativas à hierarquia e ao controle. O segundo é a instauração de um olhar menos estereotipado e negativo sobre a burocracia, ao contextualizar as difíceis condições de trabalho, a limitação de recursos no desempenho das funções dos burocratas de nível de rua e as demandas duplas, quando não conflituosas, exercidas sobre esses por parte, de um lado, dos gerentes e, do outro, dos cidadãos – estes também chamados de *clientes* pela literatura. No Brasil, os burocratas de nível de rua, tradução literal do original em inglês, também são chamados de agentes de implementação (Lotta, 2014) ou de burocratas da linha de frente (Pires, 2009; Oliveira, 2012), razão pela qual esses termos serão usados de maneira intercambiável neste capítulo.

2 A CONTRIBUIÇÃO DE LIPSKY

Em *Street-Level Bureaucracy*, Lipsky (1980; 2010) identifica a burocracia de nível de rua como as organizações e o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos. Ao propor o estudo deste tipo de burocrata, Lipsky ressalta sua importância considerando que eles compõem um grande contingente de profissionais do setor público, que recebem ou gerenciam boa parte dos orçamentos, que têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços, além de serem responsáveis pela construção da imagem do Estado perante os usuários.

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

5. Em 1969, Lipsky apresenta o artigo *Toward a theory of street-level bureaucracy*, no encontro anual da American Association of Political Science (APSA), o qual é publicado como texto para discussão do Institute for Research on Poverty da Universidade de Wisconsin.

que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública.

A atuação desses agentes envolve, necessariamente, algum grau de discricionariedade no exercício de suas funções cotidianas. Isto é, apenas até certo ponto o comportamento dos burocratas é guiado por normas, hierarquia e estrutura organizacional, enquanto uma porção considerável de seu trabalho e de suas decisões lhes é delegada em função da própria natureza de suas funções. Um assistente social, por exemplo, pode decidir se dá atenção a um caso que tenha percebido como merecedor de prioridade em detrimento a outro visto como não tão urgente, do mesmo modo que um professor pode decidir entre dedicar seu tempo a alunos com dificuldade de aprendizagem ou tratar todos os alunos de maneira igual.

Essa discricionariedade – que determina a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios ou das sanções oferecidos pelos burocratas e suas agências – passa a ser concebida como inevitável e inerente à burocracia de nível de rua. Segundo Lipsky (1980), seriam três as principais condições que levam a isso:

- o trabalho é desenvolvido por meio de interações face a face com usuários e clientes, em situações marcadas pelo imediatismo e por complexidades próprias, podendo envolver riscos e tensões, e que dificilmente podem ser reduzidas a protocolos e prescrições formais;
- o trabalho é submetido a um excesso de regulamentações (locais, nacionais, internacionais etc.), potencialmente contraditórias e impossíveis de serem seguidas à risca; e
- finalmente, o trabalho é desenvolvido longe do olhar e da supervisão direta dos superiores hierárquicos (por exemplo, professor em sala de aula, policial na rua, assistente social em domicílios).

Mais do que inerente e inevitável, a discricionariedade é muitas vezes desejável ao desempenho das funções da burocracia de linha de frente, que lida continuamente com situações imprevistas e emergentes. Nas palavras de Lipsky (2010, p. 15, tradução nossa), “até certo ponto, a sociedade busca não apenas imparcialidade de seus órgãos públicos, mas também compaixão para circunstâncias especiais e flexibilidade para lidar com elas”. Assim, a burocracia de nível de rua encontra-se muitas vezes em uma situação paradoxal: de um lado, suas funções são frequentemente “programadas”, no sentido de serem realizadas para atingir os resultados desejados de seus órgãos públicos ou das políticas públicas; de outro lado, seu trabalho requer um alto grau de adaptação e responsividade a casos individuais complexos.

Como o próprio autor afirma, a palavra burocracia implica algum conjunto de autoridades e normas a serem seguidas, enquanto a expressão nível de rua denota algum distanciamento dessas autoridades e aproximação a casos individuais mais

complexos (Lipsky, 2010, p. 12). É neste sentido que os burocratas de nível de rua vivenciam a controvérsia política, na medida em que são duplamente pressionados: pelas demandas de serviços para cumprirem metas; e pelos cidadãos para aumentarem seu acesso.

Lipsky também descreve diversos elementos que compõem a atuação cotidiana desses profissionais na implementação das políticas. Em primeiro lugar, afirma o autor, um dos papéis destes agentes é categorizar as demandas que chegam a eles. Usuários chegam aos agentes de rua como pessoas únicas, individualizadas, portadoras de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. Na medida em que estes burocratas são a personificação do Estado, eles têm como função transformar sujeitos portadores de demandas em usuários/clientes identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais. Nesse processo, tomam decisões alocativas que se convertem na distribuição de benefícios e sanções.

Ao mesmo tempo, aponta Lipsky, os burocratas são responsáveis por estruturar o contexto de interação, determinando quando, com que frequência e sob quais circunstâncias a interação entre usuário e burocrata ocorrerá. Tais profissionais também exercem um papel de ensinar aos cidadãos como ser um cliente, informando sobre procedimentos, formas de comportamento aceitas, grau de deferência esperado, penalidades possíveis, o que esperar dos burocratas e como adquirir informações no sistema. É neste sentido que a atuação dos burocratas pode ter impacto importante no acesso dos usuários a serviços públicos.

Na edição comemorativa de trinta anos de *Street-Level Bureaucracy*, Lipsky (2010) esclarece que a burocracia de nível de rua é caracterizada por desempenhar seu trabalho sob certas condições subótimas. Isto é, para além da interação direta com os cidadãos e do certo grau de autonomia e discricionariedade em suas ações, esses burocratas não conseguem desempenhar seus trabalhos de acordo com as concepções ideais em virtude das limitações de seus trabalhos: faltam recursos; o tempo e as informações disponíveis são insuficientes; e há pressões ambíguas, quando não conflitantes, exercidas pelos seus supervisores e pelos cidadãos (*op. cit.*, p. 11).

Como resposta a essas limitações e outros fatores que restringem o desempenho de suas funções, esses burocratas desenvolvem mecanismos de *coping*⁶ 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 (Tummers *et al.*, 2015).

6. *To cope* seria o verbo enfrentar ou lidar com algum problema ou situação; *coping* seria o seu ato.

Uma das grandes contribuições da teoria da burocracia de nível de rua, identificada por Prottas, foi transcender as limitações inerentes aos estudos de caso:

a grande utilidade do trabalho de Lipsky reside na afirmação de que os burocratas de nível de rua são uma categoria analítica única e que suas interações com os clientes podem ser entendidas em termos genéricos ao seu papel e não em termos organizacionais específicos, *ad hoc* (Prottas, 1978, p. 288, tradução nossa).

Ao enxergar similaridades analíticas em funções tão diversas quanto a de professores, policiais e assistentes sociais,⁷ Lipsky conseguiu elaborar um construto analítico que pode ser aplicado a diferentes contextos de ação desses atores, além de permitir a comparação entre esses contextos. Nas palavras do próprio autor, “descrever a entrega de serviços públicos na linha de frente em termos de um pequeno número de características analíticas tornou possível uma nova maneira de enxergar essas funções tão familiares e como elas se parecem e diferem umas das outras” (Lipsky, 2010, p. 12, tradução nossa).

3 ESTUDOS DE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA A PARTIR DE LIPSKY

Lipsky introduziu uma série de dimensões na agenda de pesquisa sobre burocracia de nível de rua que recebeu atenção de outros autores, assim foi e continua sendo explorada mais a fundo. Hupe, Hill e Buffat (2015) identificam três principais questões trazidas por Lipsky para o conhecimento sobre essa burocracia. A questão teórica, a mais explorada até então, trata da compreensão do processo de produção e implementação de políticas em múltiplos níveis, compostos por mais de um ator ou grupo de atores, a partir da ideia de que os burocratas de nível de rua, até certo ponto, também são formuladores de políticas, uma vez que suas ações efetivamente se tornam a política implementada. Deste modo, as políticas e os serviços públicos passam por processos transformativos ao longo de seu ciclo de vida (Lotta e Pavez, 2010; Lima e D’Ascenzi, 2017). Um outro aspecto dessa questão que Lipsky reforçou, sobretudo na literatura de implementação de políticas públicas, foi a tradução problemática dos *inputs* das políticas em *outcomes*, longe de ser um processo simples e automático, em parte em função da burocracia de nível de rua.

Ao reforçar a importância dos burocratas de linha de frente como agentes que dão forma às políticas que implementam – pela sua discricionariedade, pela sua autonomia ou pelos mecanismos de *coping* que estabelecem no desempenho de suas funções –, Lipsky chamou atenção para a importância de se valer de outros recursos além da legislação, normas escritas, estrutura hierárquica, entre outros

7. Similaridades encontradas em virtude da discricionariedade desses atores no desempenho de suas funções; da relativa autonomia de sua autoridade organizacional; de seu caráter de relação direta com os cidadãos; da possibilidade de aplicarem benefícios ou sanções aos seus clientes; e da possibilidade de atuarem como porta de entrada aos cidadãos para serviços públicos.

registros *formais*, na análise das políticas, tais como observação *in loco*, entrevistas e métodos etnográficos (Auyero, 2012). A questão programática da pesquisa de burocracia de nível de rua, mencionada por Hupe, Hill e Buffat (2015), é a menos elaborada e explorada por Lipsky. Este reforça o caráter comparativo das pesquisas, que permite a comparação sistemática entre diferentes áreas setoriais de mesmos pontos específicos, tais como espaço para discricionariedade, caráter profissional da burocracia, desenvolvimento de mecanismos de *coping*, entre outros.

Por fim, a última questão que Lipsky traz a essa agenda de pesquisa diz respeito à questão normativa. Trata-se da contribuição de *Street-Level Bureaucracy* à época de sua publicação. Conforme afirmam Evans e Harris (2004), a análise de Lipsky surgiu em meio a circunstâncias em que os servidores públicos, em especial os de nível de rua, eram frequentemente os principais culpados pelos serviços públicos insatisfatórios, em uma visão carregada de estereótipos de incompetência do burocrata.⁸ O trabalho seminal de Lipsky em muito contribuiu para contextualizar e situar as condições de trabalho dos burocratas como marcadas pela escassez de recursos – de informação, de tempo e de pessoal – e por pressões conflitantes vindas de seus supervisores e dos cidadãos. Brodtkin (2012, p. 2) aponta que essa perspectiva de se olhar para a burocracia de linha de frente permitiu enxergar que práticas problemáticas não são culpa exclusiva dos burocratas, mas, sim, das condições estruturais com as quais eles têm de lidar. A questão normativa fica muito clara quando Lipsky esclarece:

eu não absolvo as burocracias de nível de rua, não desculpo suas deficiências ou peço seu apoio da forma como atualmente estão estruturadas. Em vez disso, eu localizo o problema dos burocratas de nível de rua na estrutura de seu trabalho e procuro identificar condições que melhor sustentem um setor público reconstituído e dedicado ao serviço apropriado e ao respeito pelos seus usuários – um que esteja mais propenso a gerar provedores de serviços efetivos (Lipsky, 2010, p. 19, tradução nossa).

Isto posto, o empreendimento de se pesquisar sobre o que acontece no “nível de rua” introdutoriamente delineado por Lipsky teria propósitos não apenas analíticos e acadêmicos – ao compreender como inúmeras facetas do Estado e dos serviços públicos acontecem durante o contato e a entrega dos burocratas de nível de rua junto aos cidadãos –, mas teria também um fim “último” de se entender melhor quais as condições de trabalho para esses profissionais exercerem propriamente suas funções e quais os impedem de tal.

Desde sua publicação, *Street-Level Bureaucracy* tem servido de inspiração e ponto de referência para inúmeros estudos preocupados em compreender tanto o

8. A carga negativa e os estereótipos que permanecem nos olhos da sociedade em torno do binômio burocrata-burocracia são a principal razão pela qual muitos estudiosos preferem evitar esses termos, adotando nomes mais neutros, tais como profissionais públicos e organizações públicas.

que influencia a burocracia de linha de frente como o que é influenciado por ela. De fato, há diferentes áreas de pesquisa que tomam essa burocracia como um elemento central à sua análise, com olhares e preocupações distintos. Brodtkin (2015) identifica três grandes áreas de pesquisa: estudos focados nas políticas públicas; estudos de administração e governança; e, mais recentemente, uma área que tem abordado questões sociais, políticas e de bem-estar nas quais a burocracia de linha de frente é entendida como protagonista.

3.1 Estudos focados nas políticas públicas

Os estudos focados nas políticas públicas pretendem investigar de que maneira estas são moldadas pela ação das burocracias de linha de frente e abarcam áreas tão diversas quanto educação, serviço social, saúde, programas de assistência social, justiça, segurança pública, entre outras. Em seu nível individual, esses estudos ajudam a preencher as lacunas existentes entre a política delineada no papel e seus resultados na prática, podendo apontar que muitas vezes aquilo que é originalmente desejado acaba sendo bastante diferente do que de fato é implementado. Em seu nível agregado, esses estudos servem como testes e refinamentos ao modelo teórico inicialmente proposto por Lipsky em 1980.

Embora não todos, muitos desses estudos delimitam sua atenção ao processo de implementação das políticas públicas, sendo os burocratas de nível de rua o principal foco das análises. A partir de um olhar sobre o espaço e o exercício da discricionariedade, estas pesquisas buscam entender como os comportamentos dos burocratas, seus valores, relacionamentos e modo de agir efetivamente traduzem as políticas formuladas nos altos escalões para a linha de frente (Ellis, 2011; Evans, 2011; Pires, 2009; 2017).

Esses estudos, em geral, estabelecem conexões entre variações nos estilos de implementação e variações nos resultados produzidos. Assim, têm contribuído com o debate revelando os elementos individuais e as dinâmicas coletivas que influenciam o exercício da discricionariedade e afetam os resultados das políticas públicas. Também contribuem para compreender como diferentes tipos de formação profissional conformam valores que influenciam resultados das políticas. Por fim, estas pesquisas também abrem um campo concreto de compreensão de como as políticas podem investir em formação profissional ou capacitação para alterar valores, práticas e formas de fazer materializadas nas ações individuais.

3.2 Estudos de administração e governança

Os estudos de administração e governança envolvendo a burocracia de nível de rua são marcados sobretudo por grandes mudanças gerenciais que entraram em voga nas décadas após a publicação de *Street-Level Bureaucracy* e trouxeram algumas mudanças à máquina administrativa estatal. A adoção de paradigmas do

new public management, tais como incentivos de mercado e maior atenção aos usuários na decisão sobre os rumos das políticas e dos serviços públicos, trouxe mudanças à forma da burocracia atuar e à forma de estudá-la. A provisão direta de serviços públicos deixou de ser um monopólio das burocracias estatais. Convênios com organizações não governamentais sem e com fins lucrativos, convênios com empresas privadas, o estabelecimento de parcerias público-privadas, a governança metropolitana e a coprodução de políticas passaram a adentrar no rol de possíveis formas de provisão de políticas e serviços públicos.

Além disso, a burocracia de linha de frente deixou de ser um ator exclusivamente estatal para também abarcar agentes de organizações não governamentais e do setor privado – e, portanto, com objetivos, valores e interesses potencialmente divergentes, quando não conflitantes, dos das burocracias estatais. Mais do que isso, a tradicional burocracia de linha de frente deixou de ser somente supervisionada para também passar a exercer o papel de supervisora dessas novas agências, as quais foram contratadas, conveniadas ou licenciadas para prestar serviços públicos aos cidadãos (Brodtkin, 2015). Esse conjunto de mudanças proporcionado pelas reformas gerenciais do Estado provocou o que veio a ser chamado de uma “hibridização” institucional, presente sobretudo nas organizações de nível de rua, que passaram a ser regidas não somente pela tradicional lógica hierárquica, mas também pela coexistência desta lógica com as de mercado, de redes e as profissionais (Klenk e Pavolini, 2015; Thomann, Hupe e Sager, 2018).

Nesse contexto de hibridização, as organizações e os burocratas de nível de rua cada vez mais passam a atuar sob distintas demandas e pressões de diferentes grupos. Se em 1980 Lipsky via o burocrata de nível de rua situado em uma posição intermediária entre os burocratas dos “escritórios” e os cidadãos, hoje aquele se situa em uma rede complexa de relacionamentos com políticos, órgãos administrativos, movimentos sociais, entidades do setor privado, cidadãos e usuários dos serviços e das políticas públicas. Como consequência, esses diferentes atores ou conjunto de atores implicam demandas que competem entre si, quando não são essencialmente conflitantes, de modo que a *accountability* desses burocratas se torna mais opaca e difusa (Klenk e Pavolini, 2015; Thomann, Hupe e Sager, 2018).

3.3 Estudos focados nas questões sociais, políticas e de bem-estar

Uma terceira vertente dos estudos sobre burocracia de nível de rua tem buscado enfrentar a questão dos efeitos que a atuação discricionária dos agentes de linha de frente tem sobre a situação e as condições materiais e simbólicas dos usuários dos serviços públicos. Enquanto nas vertentes anteriores o foco se direciona mais à compreensão das implicações da atuação dos agentes de implementação na produção cotidiana dos serviços, nesta vertente enfatiza-se uma reflexão sobre os efeitos das relações formadas entre burocratas e usuários sobre a condição e a

situação social dos últimos. O esforço passa a ser o de restituir as relações de implementação (entre burocratas e usuários) ao conjunto das relações sociais dentro das quais eles se inserem, permitindo explorações sobre processos de (re)produção de desigualdades sociais.

Os fundamentos teóricos desse tipo de abordagem são desenvolvidos por Pires, Lotta e Torres Junior, em capítulo⁹ dedicado ao tema nesta obra. De forma geral, estudos nessa linha tomam como ponto de partida a percepção de uma inevitável assimetria nas relações entre burocratas e usuários do serviço público. De um lado, os usuários são postos diante de uma instituição na condição de demandantes de recursos importantes, muitas vezes urgentes, para sua sobrevivência. De outro, os burocratas buscam manter o controle sobre a sua rotina de trabalho e as demandas recebidas, gerando opacidade administrativa, impondo requisitos de conhecimento e domínio de linguagem técnica, e nutrindo incertezas sobre o tempo e o funcionamento burocrático. Dubois (1999) identifica, nesse encontro, a emergência de uma situação de dependência estrutural do usuário em relação ao agente administrativo, pois à dependência financeira em relação ao serviço/instituição se soma uma dependência em relação ao agente do guichê, pelo bom tratamento e encaminhamento das demandas e dos processos dos usuários.

Como decorrência dessa situação, as interações cotidianas com burocratas podem repercutir para os usuários de serviços em efeitos negativos tanto materiais (exclusão ou enfrentamento de barreiras de acesso) quanto simbólicos (subjetivação e construção de identidades estigmatizadas e subalternas). Esses efeitos negativos, por sua vez, podem contribuir para processos de reprodução de desigualdades sociais já existentes. Esses processos mesclam elementos oriundos tanto do ímpeto dos agentes de linha de frente de obter maior controle sobre as suas rotinas laborais quanto de julgamentos morais baseados nos valores e nas concepções dominantes de uma sociedade. Tal como afirma Lipsky (1980, p. 115, tradução nossa):

a diferenciação é intrínseca à burocracia de nível de rua, mas esse processo se apoia na desigualdade social, que ajuda a explicar as clivagens a partir das quais as diferenciações são construídas. Assim, a necessidade de tornar rotina, simplificar o trabalho e diferenciar o público atendido, em contextos de desigualdade social, leva à institucionalização das tendências de estereotipização que permeiam a sociedade. Burocratas de nível de rua, como quaisquer indivíduos, podem cultivar (ou não) distintas formas de preconceito, mas quando a execução do seu trabalho lhes demanda diferenciar a população atendida, então podemos dizer que há uma receptividade estrutural a atitudes preconceituosas (...). O estereótipo é cultivado em um contexto no qual se transforma em instrumento para dividir a população atendida em segmentos.

9. Ver capítulo 10, intitulado *Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional*.

4 A DISCRICIONARIEDADE NOS ESTUDOS DE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

A ação discricionária da burocracia, até então vista com desconfiança e como um possível desvio a ser combatido por mecanismos hierárquicos de controle, ganha uma nova conotação com a publicação 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 quantidade razoável de pesquisas se seguiu após a publicação de *Street-Level Bureaucracy*. Todas imbuídas da tarefa de compreender como se formam os espaços para discricionariedade e como os burocratas a exercem em nível de rua nos mais variados contextos, por exemplo, a forma como policiais escolhem quais cidadãos abordar – grande parte correspondendo a estudos de caso utilizando métodos qualitativos (Zang, 2016).

Uma crítica à utilização dos conceitos de discricionariedade é feita por Lotta e Santiago (2018), em específico quanto à falta de refinamento conceitual em torno da noção de discricionariedade, que pode assumir duas facetas distintas, tendo consequências negativas para as capacidades analíticas do termo. Lotta e Santiago (2018) diferenciam o *espaço* para discricionariedade (influenciado pelo contexto organizacional e contratual do burocrata e sua relação com seus superiores) da *ação* da discricionariedade (entendida como um comportamento dos burocratas, influenciada pela maneira como interpretam normas, políticas e regras).

Outros autores, como Maynard-Moody e Musheno (2012; 2015), dão um passo além. Preocupados em entender como os burocratas de nível de rua constroem os significados de suas ações e por que eles escolhem tomar certas decisões em detrimento de outras, esses autores esbarram em um conceito de discricionariedade que, segundo eles, não dá conta de explicar esse processo de formação de significados ou de explicação da tomada de decisão desses atores. Em seu lugar, esses autores propõem o conceito de *agency*.

Para eles, o conceito de *agency* pode ser traduzido como habilidade de formar julgamentos e fazer ações, e é composto por três ideias centrais: *i*) agência é inerente aos humanos e sua habilidade de usar linguagem; *ii*) a capacidade de formar julgamentos e agir é inerente a um sistema social; e *iii*) a expressão da agência é social e se concretiza em interações. Neste sentido, os autores propõem que, para compreender a ação dos burocratas de nível de rua, é preciso analisar como se conformam suas decisões em uma lógica interativa, comunicativa e baseada em ações e julgamentos. Estes elementos moldam a ação dos indivíduos mais do que as regras escritas ou os fatores organizacionais:

trabalhadores decidiam quem seria tratado de maneira rotineira, quem receberia tratamento mínimo ou severo, e quem seria considerado digno de atenção e benefícios excepcionais. As decisões eram guiadas pelo julgamento sobre o merecimento percebido

pelos clientes, a interação entre as identidades dos agentes e dos cidadãos, e como os clientes respondiam à assimetria de poder que encontravam quando lidavam com um agente de linha de frente (Maynard-Moody e Musheno, 2012, p. 1, tradução nossa).

5 OS MECANISMOS DE *COPING* DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Além da discricionariedade, outro conceito central à 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).

As estratégias de *coping* existem como resultado da pressão cotidiana sofrida pelos burocratas, que precisam enfrentar diferentes (e por vezes opostas) demandas e condições conflituosas de trabalho, o que os leva a desenvolver mecanismos para lidar com limitações que os impedem de exercer o seu trabalho de maneira ideal (Lipsky, 2010). Exemplos destes mecanismos incluem: um atendimento “rotinizado”, que não seja sensível às demandas individuais de cada cliente; apego às regras, como forma de justificar sua atuação; quebra ou contorno das regras em favor de uma clientela específica; criação de metas modestas a serem atingidas, de forma a fugir da pressão de se atingirem metas mais ambiciosas, entre outros. Boa parte da literatura que analisa *coping* tem buscado compreender basicamente: *i*) quais são as estratégias desenvolvidas pelos atores; *ii*) em que circunstâncias elas operam; e *iii*) quais são os efeitos destas estratégias para as políticas e para os usuários.

A partir de uma análise sistemática da literatura produzida sobre esse assunto, Tummers *et al.* (2015) propõem que os mecanismos de *coping* possam ser categorizados em três tipos: os que aproximam o burocrata dos clientes, os que o afastam dos clientes e os que colocam o burocrata contra os clientes. Quanto aos mecanismos que os *aproximam* dos clientes, além do contorno às regras, os burocratas também podem dedicar atenção maior a um grupo que considerem mais necessitado em detrimento de outros. Quanto aos mecanismos que os *afastam* dos clientes, da rotinização do serviço já citada, os burocratas também podem dificultar o acesso ao serviço, estabelecendo um limite de interações com os clientes por dia, por exemplo. Por último, quanto aos mecanismos que colocam os burocratas *contra* os clientes, além da adesão rígida às regras, os burocratas podem quebrar as regras e confrontarem os clientes, como forma de lidar com contatos e clientes percebidos como agressivos.

6 NOVAS ABORDAGENS E CAMPOS DE ESTUDOS

Analisando a produção dos últimos dez anos, é possível fazer algumas análises de como a agenda de estudos vem sendo construída mais recentemente, tanto em termos temáticos como metodológicos. Em primeiro lugar, no que diz respeito às abordagens metodológicas, a literatura tem abrangido um conjunto bem variado de metodologias de pesquisa para estudar os burocratas de nível de rua. Os estudos mais clássicos eram baseados em estudos de caso qualitativos, usando diferentes estratégias de coleta de dados, como entrevistas e etnografia. Mais recentemente, tem havido uma introdução de outros métodos de coleta de dados, como uso de *surveys*, análise institucional e uso de vinhetas. Também tem havido um esforço maior no uso de métodos quantitativos ou combinação de qualitativos com quantitativos em um esforço de comparações nacionais ou internacionais e análises multiníveis (Hupe, Hill e Buffat, 2015).

Os estudos sobre os burocratas de linha de frente têm feito diferentes recortes analíticos: análise das interações (entre burocratas, burocratas e gerentes, burocratas e usuários); análise dos indivíduos (sua trajetória, sua atuação etc.); análise das organizações (comparação entre modelos de gestão, entre regras, entre desempenho etc.); análise de diferentes políticas; análise da atuação de burocratas de diferentes profissões; análise das políticas em diferentes países e estados. Isso demonstra que tem havido uma complexificação dos estudos, cada vez mais abrangentes, comparáveis e sistematizáveis.

Em termos temáticos, também tem havido uma proliferação de estudos tentando responder a diferentes questões e abrangendo uma gama cada vez mais complexa de temas. Como já citamos, há diversos estudos voltados às reflexões relativas à *accountability* dos implementadores; há estudos voltados a compreender a atuação da burocracia em contextos de governança e implementação multinível; estudos sobre implementação com atores não estatais – com a ideia de hibridização; estudos mais voltados a compreender os valores e o comportamento dos burocratas; estudos para compreender a influência de outras camadas burocratas na implementação; há pesquisas que analisam os resultados dos sistemas de incentivo na atuação dos burocratas; outras que olham para o efeito do uso de novas tecnologias na atuação da burocracia; além dos estudos já mencionados de análise dos efeitos sociais da implementação – categorizações, julgamento, construção do merecimento e efeitos simbólicos.

7 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A LITERATURA BRASILEIRA DE BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

No Brasil, os estudos sobre burocracia de 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.

Embora olhando para os mesmos objetos (como professores, policiais, assistentes sociais, profissionais da saúde), a literatura setorial tem dialogado pouco com os conceitos e as discussões da literatura de burocracia de nível de rua e muitas vezes sequer usa este conceito. Assim, há ainda muitos limites – e potencialidades – no desenvolvimento de pesquisas dialogadas que permitam olhar para esta categoria para além dos estudos setoriais existentes.

Ainda assim, há alguns estudos e linhas de pesquisa que podem ser citados na literatura nacional, apenas a título de exemplo. Pires (2009) analisa fiscais do trabalho buscando compreender como eles interpretam situações que encontram em contraposição à legislação trabalhista. A partir da análise da atuação de diversos inspetores, Pires desenvolve uma tipologia dos resultados da inspeção demonstrando que há uma associação entre as práticas de implementação e seus resultados, baseados em valores que os burocratas defendem relativos à ênfase na coerção ou no aprendizado. Por fim, o autor demonstra que, para além de decisões individuais, estes valores circulam em redes profissionais.

Lotta (2010; 2014; 2015), por sua vez, desenvolve uma análise de burocratas de nível de rua a partir do olhar para os agentes comunitários de saúde inseridos na Estratégia Saúde da Família. A autora busca compreender que fatores influenciam o exercício da discricionariedade destes burocratas, considerando que a discricionariedade opera em dois níveis: práticas concretas e interações comunicativas. A partir de etnografia e análise de redes sociais, Lotta demonstra que, enquanto as práticas são altamente influenciadas por fatores organizacionais (como modelos de gestão, controle e incentivos), os mecanismos interativos são altamente influenciados pelas redes sociais dos agentes comunitários. Assim, o desenvolvimento de uma política mais padronizada em termos de ações depende do investimento em elementos gerenciais, ao passo que o desenvolvimento de uma política mais permeada e mais direcionada para a realidade, a demanda e o cotidiano dos usuários depende da contratação de certos perfis de burocratas específicos, com amplo envolvimento social prévio ao trabalho.

Já com foco na assistência social, o trabalho de Eiró (2017) faz uma aproximação mais forte com as discussões da sociologia do guichê. O autor analisa inconsistências na implementação do Programa Bolsa Família considerando as diferentes percepções sobre beneficiários do programa construídas pelos assistentes sociais responsáveis por sua implementação. O autor analisa as representações da pobreza, suas repercussões em termos de poder discricionário e suas consequências para o

acesso da população à política. Eiró conclui que o exercício da discricionariedade dos assistentes sociais é altamente influenciado por suas próprias opiniões sobre o programa e as representações que constroem sobre os usuários, criando categorias como de pobres merecedores e não merecedores.

Também analisando o Bolsa Família, Oliveira (2014) observa como se dão as interações entre usuários e burocratas na análise das condicionalidades educacionais do programa. O autor demonstra que na implementação da política operam diferentes tipos de interação, baseados em percepções, valores e interpretações construídas pela burocracia a respeito dos usuários e da política. Estas interações cotidianas se tornam o *locus* da construção da ação conjunta entre diferentes setores, potencializando mudanças nas relações cotidianas entre usuários e Estado, e construindo novos espaços de referência para a proteção social – como é o caso dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

Lima e D’Ascenzi (2017) também desenvolvem pesquisa sobre burocratas de nível de rua analisando o papel deles na implementação da Política Nacional de Humanização. Os autores analisam a discricionariedade dos burocratas envolvidos na implementação da política e que atuam dentro de unidades básicas de saúde. A partir de entrevistas com estes burocratas e análise das normativas da política, os autores concluem que fatores como a falta de treinamento a respeito da política e a percepção da falta de recursos e do baixo grau de apoio criaram entendimentos diversos a respeito de suas estratégias. Assim, “criaram uma visão do que seria humanizar os serviços, inspirada pela estrutura normativa e ajustada às preferências e necessidades locais” (Lima e D’Ascenzi, 2017, p. 46).

Mais recentemente, algumas pesquisas começaram a ser desenvolvidas com esse enfoque dentro da área de educação. Com a criação da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), tem havido um investimento na construção de pesquisas voltadas ao olhar da burocracia de nível de rua neste campo. É o caso, por exemplo, da pesquisa de Oliveira (2017), que analisa como a atuação e os julgamentos de professores afetam a alocação de alunos em turmas especiais de correção de fluxo e a forma como estas decisões são compreendidas pelos alunos em termos de premiação ou punição.

Também em uma tentativa recente de aproximação da agenda de estudos de implementação com olhar para desigualdades, um conjunto de pesquisas tem buscado compreender os efeitos sociais da implementação. Nestas pesquisas, o foco central é compreender como a atuação dos burocratas tem impactos em termos de (re)produção ou redução das desigualdades. A partir de um arcabouço teórico e metodológico comum, as pesquisas buscam olhar para diferentes objetos, como saúde, educação, assistência e política de drogas, e estão, de forma resumida, reunidas em Ipea (2017).

8 CONCLUSÃO

Considerando o volume e a diversidade das agendas de pesquisa que se seguiram após a primeira publicação de *Street-Level Bureaucracy*, não seria exagero dizer que Michael Lipsky deu o ponto de partida nos estudos de burocracia de nível de rua. Se as pesquisas até então eram setorializadas, fragmentadas e muito específicas quanto à política ou ao agente (burocrata) em questão, Lipsky trouxe um modelo analítico que permitiu enxergar características e comportamentos comuns de profissionais tão distantes quanto assistentes sociais e policiais.

Atualmente, essa agenda de pesquisa em muito avançou e desenvolveu os conceitos genericamente introduzidos por Lipsky em 1980. Temas centrais à sua obra seminal foram sistematicamente estudados pela literatura: a discricionariedade e a autonomia relativa dos profissionais de nível de rua (Zang, 2016; Lotta e Santiago; 2018), bem como os mecanismos de *coping* criados por esses profissionais (Tummers *et al.*, 2015). Outras questões também receberam atenção, tais como a *accountability* desses atores (Hupe e Hill, 2007; Pires, 2011) – tanto em relação aos seus superiores político-administrativos como perante a coletividade –, os mecanismos relacionais desses profissionais com os usuários dos serviços e das políticas públicas, e a maneira como são feitos os julgamentos realizados por esses agentes em relação aos usuários, uma vez que aqueles podem determinar ou não o acesso destes a benefícios e sanções.

Mudanças gerenciais e reformas administrativas introduzidas pelos paradigmas do *new public management* também foram incorporadas à agenda de pesquisa. Esta agora se depara a um mundo onde alguns serviços públicos não mais são de responsabilidade exclusiva do Estado, onde há uma estrutura mais forte de incentivos e de metas a serem cumpridos e onde a preocupação com a satisfação dos usuários tem passado a guiar parte das políticas públicas de bem-estar social.

Embora a agenda de pesquisa em torno da burocracia de nível de rua em muito tenha avançado na Europa e na América do Norte, ainda permanece em grande parte pouco explorada no Brasil. Poucas foram até agora as pesquisas preocupadas em utilizar o arcabouço analítico esboçado aqui em pesquisas empíricas sobre políticas ou serviços públicos. Além disso, outras áreas como saúde pública, enfermagem, assistência social, direito e sociologia muitas vezes abordam assuntos e problemáticas que fazem parte da agenda de pesquisa dos estudos de burocracia de nível de rua, embora não utilizem termos como burocrata, burocracia, nível de rua ou discricionariedade, nem dialoguem com essa literatura.

Assim, tendo como base os avanços da literatura internacional e sua potencialidade em termos de compreensão dos processos de implementação e da atuação da burocracia, há um amplo espaço para o desenvolvimento de pesquisas futuras no Brasil sob a ótica da burocracia de nível de rua. Estas pesquisas têm potencial

não apenas de contribuir diretamente para o desenvolvimento da literatura, mas também para a melhoria do desenho e da implementação das políticas, na medida em que evidenciam processos cotidianos que podem afetar seus resultados. Há, assim, um longo e promissor caminho a ser trilhado pela agenda nacional de estudos de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AUYERO, J. **Patients of the State**: the politics of waiting in Argentina. London: Duke University Press, 2012.

BITTNER, E. The police on skid row: a study of peace keeping. **American Sociological Review**, v. 32, n. 5, p. 699-715, 1967.

BRODKIN, E. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, Nov./Dec. 2012.

_____. The inside story. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (Eds.). **Understanding street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

BROWN, M. **Working the streets**: police discretion and the dilemmas of reform. New York: Russel Sage Foundation, 1981.

CROZIER, M. **The bureaucratic phenomenon**. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).

EIRÓ, F. O Programa Bolsa Família e os pobres “não merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Implementação de políticas e desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, p. 65-70, out. 2017.

ELLIS, K. ‘Street-level bureaucracy’ revisited: the changing face of frontline discretion in adult social care in England. **Social Policy & Administration**, v. 45, n. 3, p. 221-244, 2011.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. **The British Journal of Social Work**, v. 41, n. 2, p. 368-386, 2011.

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **The British Journal of Social Work**, v. 34, n. 6, p. 871-895, Sept. 2004.

HUPE, P.; HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 7, p. 279-299, 2007.

HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (Eds.). **Understanding street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Implementação de políticas e desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, out. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/UaYLKs>>.

KAUFMAN, H. **The forest ranger: a study in administrative behavior**. Maryland: Johns Hopkins Press, 1967.

KLENK, T.; PAVOLINI, E. (Orgs.). **Restructuring Welfare Governance Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 46-63, jan./fev. 2017.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 1st ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

_____. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise das políticas públicas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014.

_____. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2015.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 26, p. 109-125, 2010.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, 2018. No prelo.

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.

_____. Playing the rules: discretion in social and policy context. *In*: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (Eds.). **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

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

OLIVEIRA, B. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 517-544, out./dez. 2014.

OLIVEIRA, M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro**: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

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.

_____. Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 43-69, 2011.

_____. Between the law and the case: making sense of labor inspectors? Responses to risks at the workplace in Brazil. **Droit et Société**, v. 96, p. 273-288, 2017.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

PROTTAS, J. The power of the street-level bureaucrat in public service bureaucracies. **Urban Affairs Quarterly**, v. 13, n. 13, p. 285-312, 1978.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: an empirical assessment. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SILBEY, S. S. Case processing: consumer protection in an attorney general's office. **Law & Society Review**, v. 15, n. 3-4, p. 849-910, 1981. (Special issue on Dispute Processing and Civil Litigation).

SIMON, H. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: The Free Press, 1947.

THOMANN, E.; HUPE, P.; SAGER, F. Serving many masters: public accountability in private policy implementation. **Governance**, v. 31, n. 2, p. 299-319, 2018.

TUMMERS, L. The relationship between coping and job performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 1, p. 150-162, 2017.

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 MAANEN, J. Observations on the making of policemen. **Human Organization**, v. 32, n. 4, p. 407-418, 1973.

WILSON, J. Q. The bureaucracy problem. **The Public Interest**, n. 6, p. 3-9, 1967.

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.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FERREIRA, V.; MEDEIROS, J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776-793, jul./set. 2016.

FRISCH-AVIRAM, N.; COHEN, N.; BEERI, I. Low-level bureaucrats, local government regimes and policy entrepreneurship. **Policy Sciences**, v. 51, n. 1, p. 39-57, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/JCuYZV>>.

MAY, P.; WINTER, S. Politicians, managers, and street-level bureaucrats. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, p. 453-476, 2007.

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