

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

FILLIPE MACIEL EUCLYDES
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
fillipemaciel@gmail.com

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

1. Introdução

A crise fiscal da década de 1970 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 duros revezes ao ter que redimensionar seu orçamento (GOMES, 2006). A realidade deficitária das contas públicas, observada desde a primeira crise do petróleo, em 1973, culminou em um período de altas taxas de inflação e de aumento do endividamento dos países.

Como solução a esses problemas, uma grande reestruturação estatal foi implementada em diversas nações. 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). Segundo Capobianco et al. (2013), é nesse contexto, em que se visou à transformação da cultura burocrática que permeava o Estado, que surge um novo modelo de administração pública, o denominado New Public Management (Nova Gestão Pública).

Conhecida no Brasil por gerencialismo, a Nova Gestão Pública tem como objetivo principal a consecução de um Estado mais eficiente. Para tanto, 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 (GRUENING, 2001). A eficácia obtida pela agenda de reformas do referido modelo na Nova Zelândia, Grã-Bretanha, Canadá e Estados Unidos, incentivou governos de todo mundo na implantação desses novos padrões baseados na reinvenção da gestão pública (GOMES, 2006).

Além da introdução de outras perspectivas gerenciais, a Nova Gestão Pública busca implementar um conjunto novo de valores tomados, em grande parte, do setor privado. Entre esses ideais, difunde-se a importância da competição no setor público, a preferência por mecanismos de mercado para a decisão social e o respeito pelo espírito empreendedor (CAPOBIANGO et al., 2013). 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 (GRUENING, 2001).

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, 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 de Direito. Assim, 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 preocupação com o próximo (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 fazer mais com menos. Nesse sentido, a instrumentalização do plano público, a política pública, é elevada a função pública primordial, e o sucesso do Estado, visto como garantidor dos direitos naturais e individuais do ser humano, passa a ser diretamente relacionado com a efetividade na consecução de tais diretrizes (DYE, 2008).

Nesse contexto, a análise de políticas públicas tem, cada vez mais, se convertido em objetos 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 implementação de uma política pública, tem chamado especial atenção: o burocrata de nível de rua. Esse profissional, responsável direto pela implementação de uma diretriz pública, tem sido objeto de um baixo número pesquisas que analisam as políticas públicas. Ferreira (2016) aponta, por exemplo, a inexistência no Brasil de estudos sobre os implementadores de políticas públicas, seja nos institutos, como IPEA e IBGE, nos órgãos governamentais, como o MDS, ou na pesquisa acadêmica da área.

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 implementadores, 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 (RODRIGUES, 2016). Ferreira (2016) ressalta que a teoria tem mostrado que o burocrata de nível de rua, profissional “da ponta” do processo de implementação, é um dos principais responsáveis pelo desempenho desta fase.

Ainda para Ferreira (2016), de acordo com o arcabouço teórico utilizado na formulação de uma política pública, os burocratas de nível de rua podem assumir diferentes perspectivas. Nesse sentido, uma diretriz pública elaborada dentro do arcabouço da Nova Gestão Pública poderá ter diversas singularidades, uma vez que o burocrata de nível de rua nessa teoria é 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.

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 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 implementação 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 refletem em diferentes papéis e responsabilidades para os burocratas de nível de rua.

A justificativa desse ensaio deriva da lacuna presente na literatura acadêmica no tocante aos burocratas de nível de rua, bem como da inexistência de discussões a respeito 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 este ensaio possui (BERTERO, 2011).

2. 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 implementação de uma política pública, alguns marcos teóricos precisam ser previamente definidos. Primeiramente, em relação à definição de políticas públicas, Secchi (2014) a descreve como sendo uma diretriz elaborada para se enfrentar um problema público. Para Sjöblom (1984 apud SECCHI, 2014), o problema público seria a diferença entre uma situação presente e uma situação ideal possível. Esta circunstância ocorreria quando a manutenção do status quo é vista como insatisfatória, de forma a instigar os atores envolvidos a enfrentá-la. Ressalta-se que para um problema ser observado como público, ele deve ser considerado para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas.

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, um grande número de pesquisas vem sendo empreendidas ao longo dos anos. De acordo com Dye (2008), uma série de modelos analíticos – como o modelo Institucional, o de Processo, o Racional, o Incremental, o da Escolha Pública e o da Teoria dos Jogos - foram criados. Esses modelos traduzem diferentes perspectivas a respeito de uma política pública, e, por consequência, cada um deles pode ser útil para compreensão de diferentes aspectos dessa diretriz. Corroborando com a visão das políticas públicas como um processo político, este ensaio se baseará na abordagem do *Policy Cycle*, que auxilia na visualização e interpretação de uma política pública ao organizá-la em fases sequenciais e interdependentes (DYE, 2008)¹.

De acordo com Frey (2000), diversos pesquisadores, como Lasswell (1956), Lindblom (1968), May e Wildavsky (1978) e Jones (1984), apresentaram propostas analíticas que influenciaram a forma como o ciclo de políticas públicas é observado atualmente. Em geral, as fases apresentadas constituem-se em: percepção e definição do problema, agenda, formulação da política, implementação e avaliação. Tendo em vista que o objeto de pesquisa será o burocrata de nível de rua, o ensaio privilegiará a análise sobre a implementação.

A fase de implementação, que sucede à de formulação e antecede à dos esforços avaliativos, apresenta a administração pública revestida de sua função precípua: a de executar políticas públicas. Segundo Dye (2008), 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. 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, em 1984, (LIMA; D'ASCENZI, 2012), iniciam as pesquisas no campo, tentando explicar o déficit encontrado entre a política formulada e a política que de fato foi implementada. Os resultados encontrados pelos autores demonstram que a implementação de políticas públicas não se resume apenas em problemas técnicos ou administrativos, mas alcança também uma série de elementos políticos que frustram os planejamentos mais bem-intencionados. De forma geral, a maior preocupação do campo tem sido compreender o porquê das diferenças entre a diretriz formulada e a diretriz realizada e encontrar seus fatores influenciadores.

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 de políticas públicas tem se tornado cada vez mais importante. Além de benefícios à própria fase,

estudar a implementação significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, de modo a detectar problemas mal formulados, objetivos mal delineados e otimismo exagerado (SECCHI, 2014).

Entretanto, segundo Hupe e Hill (2016), apesar da importância deste processo, a realidade é que as pesquisas sobre implementação têm sido preteridas pelas pesquisas sobre formulação e avaliação, esquecendo-se que os implementadores são de fato os responsáveis pela entrega dos serviços públicos. Rua (2012) indica que os estudos sobre políticas públicas traduzem a implementação como um “elo perdido” entre o processo de tomada 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.

Melhor compreensão das perspectivas do processo de implementação pode ser obtida por meio da utilização de dois modelos analíticos desenvolvidos por Sabatier (1986): as abordagens *top-down* (de cima para baixo) ou a *bottom-up* (de baixo para cima).

O modelo *top-down* é baseado na separação clara entre o momento da tomada de decisão e o da implementação. As políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e a implementação seria um mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Nesse sentido, para que ocorra a efetiva implementação, faz-se necessário que os objetivos estejam claramente definidos e entendidos, que os recursos sejam disponibilizados, que a hierarquia de comando seja capaz de viabilizar e controlar recursos, e que o sistema tenha a capacidade de se comunicar e coordenar os diferentes agentes envolvidos no processo (SILVA; MELO, 2000).

Já o modelo *bottom-up*, parte da ideia que o formato que uma política adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e que a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Assim, na perspectiva *bottom-up*, a implementação é entendida como um processo dinâmico e interativo entre burocratas e clientes, em que a implementação é um processo de adaptação das políticas durante sua execução processo (SILVA; MELO, 2000). É a partir dessa perspectiva 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.

Lipsky (2010) caracteriza os burocratas de nível de rua como sendo os indivíduos que atuam como elo entre os formuladores das políticas e os cidadãos. Eles seriam os profissionais que interagem diretamente com o público, tais como professores, juizes, policiais, profissionais de saúde, assistentes sociais, bombeiros e outros. Como implementadores das diretrizes, os burocratas são considerados o rosto do Estado e, devido as suas interações em profundidade, a discricção e a sua interpretação dos deveres, esses profissionais detêm a chave do acesso à cidadania. Ainda para Lipsky (2010), como as decisões e ações dos implementadores têm consequências públicas, podendo inclusive determinar a política ao adapta-las e molda-las às condições contextuais no contato com o cidadão, esse burocrata é de fundamental relevância.

Oberfield (2014) destaca que esses profissionais, ao poderem decidir o significado das regras e como elas são aplicadas na prática, se transformam em fazedores de políticas públicas, ao invés de mero replicadores como acreditam os teóricos *top-down*. Apesar de serem os legisladores, os responsáveis por aprovar determinada política pública, e os gestores ou executivos, os responsáveis por instruir o implementador na execução dessa política, são os burocratas de nível de rua, entretanto, que decidem o significado dessas regras e sua aplicação na prática.

Para Lipsky (2010), apesar desses implementadores operarem, em geral, em um ambiente de trabalho permeado por procedimentos, regras e diferentes níveis de supervisão,

eles possuem grande flexibilidade na decisão sobre quem será os beneficiários da ordem pública e quem estará sujeito a suas sanções. 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 onde alocar mais adequadamente esse recurso, dando-lhes grande poder no processo.

Em um dos poucos estudos empíricos brasileiros sobre o tema, Lotta (2010) ao analisar a implementação 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 implementação de uma política pública, essa pesquisa coaduna com a perspectiva teórica proposta por Lipsky (2010).

Devido ao fato das relações do nível de rua estarem distante do espaço onde presumidamente a autoridade se encontra, as pesquisas sobre esse tipo de implementador costumadamente apresentam-no como um ator que age guiado por suas percepções, capacidades e preferências específicas (LIPSKY, 2010). Deste modo, é particularmente importante analisar como se comportam os principais atores desse processo, 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 apresentado a importância do burocrata de nível de rua em uma política pública, o ensaio discorrerá sobre as perspectivas e o contexto histórico que propiciaram o surgimento da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público.

3. A Nova Gestão Pública e o Novo Serviço Público

3.1 A Nova Gestão Pública

Como já retratado inicialmente, 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, 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 implementado em países como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Japão e Reino Unido, 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 melhor 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 (GRUENING, 2001). Essas e outras medidas, oriundas das perspectivas da *public choice* e da teoria da agênciaⁱⁱ, 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, oriundos do cerne da Nova Gestão Pública, as características principais deste modelo em questão. Dentre esses princípios se encontram as ideias do governo como um catalisador de soluções públicas e não mais como provedor, do empoderamento do cidadão transferindo a propriedade das iniciativas públicas à comunidade, do fomento à competição entre prestadores de serviços públicos, do governo orientado a resultados ao invés de procedimentos, e da utilização de mecanismos de mercado para a decisão social.

Analisando os princípios do gerencialismo, Linda Kaboolian 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 (KABOOLIAN 1998 apud 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 liberalizar 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.

3.2 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 curiosa 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.

Implantada como solução à crise dos ideais burocráticos na administração pública, a Nova Gestão Pública, segundo Abrucio (2007), apesar de ter mitigado alguns problemas burocráticos, deixou a desejar em diversos outros aspectos. As principais críticas relacionadas ao modelo dizem respeito, por exemplo, à elevação da esfera privada como ente resolutivo dos problemas públicos, considerando que é o mercado e não a comunidade politicamente articulada a principal referência para a administração pública; 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, 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 comum; e que o bem comum precede 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 auto interesse, mas está também orientado à valores, às crenças e à preocupação com o próximo. O Novo Serviço Público busca valores compartilhados e interesses comuns através 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 da Nova Gestão Pública, Denhardt e Denhardt (2003) consideram dois pontos principais que fundamentam o Novo Serviço Público: (1) promover a dignidade e o valor do Novo Serviço Público, e (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 se encontra 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 ao 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.

4. O burocrata de nível de rua e os modelos de administração

4.1 O burocrata de nível de rua a partir da Nova Gestão Pública

Para Denhart, (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. Deste modo, a administração pública deve buscar a antecipação da resposta racional do burocrata e estabelecer mecanismos gerenciais que contemplem o autointeresse do mesmo, direcionando-o para o cumprimento de seus objetivos estatais. Em caso de falhas nos processos de controle, dado a existência de assimetria de informações entre os burocratas e administração pública, eles tenderão a explorar o poder público nas suas mais diversas relações: burocrata-usuário, burocrata-supervisor e burocrata-político, na medida em que nestas interações são os burocratas que mais conhecem a situação apresentada (WATERMAN et al., 1998).

Assim, 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 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.

No entanto, Lipsky (2010) relata a existência de problemas nessa orientação a resultado, 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, devido ao processo de implementação das políticas

públicas ocorrer na inter-relação entre o burocrata e o cidadão, se torna muito difícil para o formulador da política prever ou observar diretamente o comportamento do burocrata que possui relevante discricionariedade em seu labor (MEYERS et al., 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.

Alguns desses desafios são empiricamente encontrados por Pires (2009) ao analisar a área de fiscalização do trabalho. Este autor observou que os burocratas de sua pesquisa reclamavam da introdução de indicadores de desempenho por seus superiores (gerentes), alegando interferência e controle indevidos em sua discricionariedade laboral, e apontavam que esta terminava por prejudicar o desempenho desses profissionais. Alguns participantes da pesquisa reclamavam de não poder tratar alguns casos em maior profundidade, uma vez que se mostravam mais complexos e, por isso, demandavam maior atenção, essa situação seria motivo de frustração a esses profissionais.

Em outro estudo empírico nesse mesmo sentido, Evans (2011) encontrou também a adoção de indicadores de desempenho como forma de se dirigir e controlar as ações do burocrata de nível de rua. Entretanto, observou-se que apenas um pequeno número de burocratas adotou esses valores gerencialistas. Em geral, o uso dessas ferramentas de controle e gestão da Nova Gestão Pública foram rejeitados entre a maioria dos implementadores. Um ponto importante dessa pesquisa foi o fato dos gerentes também se visualizarem como um trabalhador social, responsável mais pela entrega do serviço público de qualidade do que como agentes de controle estatal. Os burocratas de nível de rua também se referiam aos gestores, aos quais se relacionavam, mais como fonte de suporte e orientação do que como agentes hierárquicos e, portanto, agentes de controle.

Por fim, como desafio a dificuldade de previsão a respeito do comportamento do burocrata, cita-se o trabalho de Winter (2003), o qual percebeu que a influência dos políticos sobre os burocratas varia de acordo com o grau de assimetria de informação ocorrida no processo. Verificou-se que os políticos controlam, por exemplo, os aspectos visíveis do comportamento de entrega. Entretanto, eles possuem dificuldades para controlar aspectos invisíveis como o estilo de interação com o cidadão e como os implementadores respondem a condições particulares de cada situação. Desta forma, percebe-se que a influência do estado sobre o burocrata é limitada, já que aspectos importantes do comportamento deste ator estão além de seu controle.

4.2 O burocrata de nível de rua a partir do Novo Serviço Público

Ao acreditar que o bem comum 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 um artífice fundamental que possibilita a consecução de 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 Novo Serviço Público 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. Seria perfeitamente possível que o burocrata de nível de rua colocasse os objetivos públicos acima de seus próprios objetivos, o interesse público sobre seu autointeresse, e se realizasse a partir do sucesso da política pública, mesmo sem incentivos financeiros ou benefício individual (KLUVERS; TIPPETT, 2011). Nesta perspectiva, como forma de melhorar a efetividade da administração pública, se faz

necessário planejar mecanismos de gerência e controle que explorem as potencialidades desse ator.

A noção de cidadania para esse modelo não implica somente em direitos, mas também responsabilidades, pois o indivíduo que atua como cidadão tem que ser comprometido com a melhoria da sociedade (COOPER; KATHI, 2005). A responsabilidade desses compromissos é compartilhada também pelos burocratas de nível de rua, cuja obrigação precípua seria de prover bens e serviços públicos como forma de aumentar o bem comum da comunidade. Contrariamente à Nova Gestão Pública, erigida sobre a visão do homem oportunista e maximizador de utilidade, o Novo Serviço Público é construído sobre a perspectiva de uma confiança mútua em que o importante é fazer a diferença 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 tornar o mundo um lugar melhor, 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 implementar 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 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 et al, 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 confiançaⁱⁱⁱ dessa relação, uma vez que a perspectiva de confiança só 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 com a perspectiva do Novo Serviço Público no que diz respeito a satisfação destes implementadores ao partilharem interesses coletivos e compartilhados. Diferentemente do previsto pela perspectiva da *public choice*, Ferreira (2016), em sua pesquisa empírica sobre fatores que influenciam os implementadores do PAIF, identificou o comportamento altruísta sendo preponderante nesses burocratas de nível de rua. Esses atores, dentre outras coisas, relataram trabalhar mais do que sua jornada contratual de trabalho, utilizar, em muitas ocasiões, recursos próprios para realizar determinadas tarefas e indicaram uma disposição para ajudar o seu público a acessar outros serviços das políticas sociais que são ofertadas pelos CRASs^{iv}. Como esses atores chegam a utilizar recursos próprios para trabalhar, para Eisenhardt (1989), eles não podem ser considerados 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.

5. 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 a consequente forma de se relacionar com o burocrata de nível de rua – estão diretamente relacionadas com o modelo de administração público vigente. A opção por determinado paradigma administrativo influencia diretamente na discricionariedade do burocrata (EVANS, 2011), na avaliação de seu desempenho (MAYER et al, 1995), nos mecanismos de controle (EISENHARDT, 1989), na sua forma de remuneração (PIRES, 2009), na valorização deste profissional (DENHARDT, 2012) e na forma que se presta um serviço público (LE GRAND, 2003).

Acreditamos, assim, que as variações de perspectiva do burocrata estão diretamente relacionadas a forma como os modelos de administração pública enxergam o comportamento humano. Para a Nova Gestão Pública, 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 que não esse. Em contrapartida, o Novo Serviço Público diverge dessa perspectiva ao acreditar na possibilidade da ação altruísta do burocrata e na realização do servidor através 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 Novo Serviço Público, ao acreditar que o burocrata pode se comportar com base nos interesses do estado, mesmo sem obter retorno 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, dado 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 só existe como base na reciprocidade.

Por outro lado, a Nova Gestão Pública, como forma de controlar a discricionariedade individual do burocrata de nível de rua, opta por mecanismos gerenciais que consigam coincidir o autointeresse deste ator com as necessidades do Estado. Assim, busca-se a substituição dos mecanismos de controle 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 de desempenho – alguns individualizados –, que possam ser quantificáveis e mensuráveis para serem a base dos incentivos aos trabalhadores do nível de rua.

Devido a preponderância que a Nova Gestão Pública assumiu na administração pública mundial, destacamos a reflexão de Le Grand (2003), o qual adverte que os mecanismos de quase mercado, utilizados para se gerenciar uma política pública têm reforçado a expressão do autointeresse e reduzido as oportunidades para ações altruísticas dos burocratas. 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.

Le Grand (2003), Pires (2009), Lotta (2010) e Ferreira (2016) apresentam uma série de pesquisas ocorridas em diversos países e em variadas áreas que demonstram a existência do

comportamento altruísta no serviço público. Dentre outras coisas, esses estudos evidenciaram que o desejo de servir a comunidade, servir aos pacientes/clientes e oferecer serviços de qualidade ao público eram grandes motivações do comportamento do burocrata. 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 autointeressado em outras.

Ao observar a existência de altruísmo no serviço público, derogam-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. Acreditamos, no entanto, que seria um equívoco assumir que os burocratas de nível de rua não atuam de forma intencional e que seus atos estão divorciados de suas identidades e interesses. Quando baseado apenas em pressupostos econômicos, reduz-se a implementação a um processo de permanente tensão entre burocratas e a organização pública. No entanto, ao desconsiderar esses pressupostos, expõe-se a riscos de falta de monitoramento e de desvios de comportamento que são usuais no aparato estatal.

Por fim, fomentamos a reflexão que, apesar do comportamento altruísta ser comprovado em diversas pesquisas sobre os burocratas de nível de rua, a maioria das 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.

6. Bibliografia

ABRÚCIO, 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. 2015** Acesso a informação. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>.

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.

BUNDT, J. Strategic stewards : Managing accountability , building trust. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 4, p.757-777, 2000.

CAPOBIANGO, R. P.; NASCIMENTO, L. A; SILVA, A. E.; FARONI, W. Reformas administrativas no brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013.

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.

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**. 12 edition. New Jersey: Upper Saddle River: Prentice Hall, 2008.

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**. 260f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, 2016.

- 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.
- 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.
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSERPEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed., p. 75-121, 2006.
- 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 nights & knaves, pawns and queens**. New York, NY: Oxford University Press. 2003.
- LIMA, L. L.; D’ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPGS. **Anais...** São Paulo, 2012.
- LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. The Russel Sage Foundation, p. 1–11, 2010.
- LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 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.
- 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**. 157f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, 2016.
- RUA, M. D. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos Dieese**. Disponível em: <projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisepoliticaspubli cas.PDF>2012.
- SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up a Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 1, n. 6, p. 21-48, 1986.
- SECCHI, L. **Políticas públicas : conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no

Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Nepp- Unicamp**, n. 48, p. 1–17, 2000.

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

ⁱ 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 se apresentam misturadas e as sequências se alteram. Entretanto, o ciclo de políticas públicas 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).

ⁱⁱ De acordo com 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 (EISENHARDT, 1989). Quanto ao âmbito público, Waterman et al. (1998) esclarece que essa relação é observada ao se considerar os inúmeros atores estatais capazes de assumir o papel de principal. Como exemplo, em nível federal, os principais poderiam assumir a forma de presidente, congresso e tribunais. Em nível estadual, eles poderiam ser encontrados como assembleias, tribunais estaduais e governo do Estado. Os agentes, em ambas as circunstâncias, seriam os servidores públicos em geral.

ⁱⁱⁱ Bundt (2000) ressalta que entender a confiança ajuda a explicar como potenciais conflitos podem ser evitados e como a cooperação é alcançada.

^{iv} 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).