PUC Minas
E&G Economia & Gestão
ISSN 1984-6606

ALÉM DA CANETA E PAPEL: REVISÃO SISTEMÁTICA E AGENDA DE PESQUISA DOS DETERMINANTES DO COMPORTAMENTO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

BEYOND PEN AND PAPER: SYSTEMATIC REVIEW OF THE DETERMINANTS OF THE BEHAVIOR OF STREET-LEVEL BUREAUCRATS IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES

Fabrícia de Sousa Miranda
UFPI -UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
fabriciaprofiap@gmail.com

Leonardo Victor de Sá Pinheiro
UFPI - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
leonardopinheiro@hotmail.com

Diego de Queiroz Machado
Universidade Federal do Ceará- UFC
diegomachado@ufc.br

Submissão: 21/02/2024
Aprovação: 29/10/2024

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo sistematizar a literatura empírica dos últimos cinco anos que relaciona a Teoria da Burocracia de Nível de Rua com o comportamento dos agentes implementadores de políticas públicas. Como direcionamento, utilizou-se o Método dos 4 Ws, de Rosado-Serrano, Paul e Dikova (2018), em que os termos *What*, *Why*, *Where* e *How* se apresentam como elementos direcionadores da estrutura de tópicos abordados na apresentação dos dados. Para tanto, foram selecionados artigos publicados no período de 2018 a 2023, distribuídos, após a leitura de seu conteúdo, nas três dimensões de fatores que podem influenciar o comportamento dos burocratas de nível de rua (estrutural, de ação individual e relacional), conforme proposto por Bonelli *et al*. (2019). Como contribuição central, destaca-se a oportunidade de incorporar conhecimento sobre o tema, fornecendo subsídios que auxiliem na redução das desconformidades entre formulação e implementação de políticas públicas. A pesquisa demonstrou que são necessários mais estudos relativos à burocracia de nível de rua em países onde predomina a fragilidade nas instituições formais, e que utilizem as três dimensões, buscando-se uma análise integrativa desses fatores; e que os fatores relacionais precisam ser abordados de forma mais aprofundada, para se compreender as relações burocrata-cidadão.

Palavras-chave: Burocracia de nível de rua. Administração pública. Discricionariedade. Fatores estruturais. Fatores individuais. Fatores relacionais.

ABSTRACT

This research aims to systematize the empirical literature that relates the theory of street-level bureaucracy and the behavior of agents implementing public policies, using the 4Ws method of Rosado-Serrano, Paul and Dikova (2018) as guidance. To this end, the findings were categorized into three dimensions (structural, individual action and relational), as proposed by Bonelli *et al*. (2019). As a central contribution, there is the opportunity to incorporate knowledge on the topic, providing subsidies that help reduce non-conformities between the formulation and implementation of public policies. The research demonstrated that more studies are needed regarding street-level bureaucracy in countries where fragility in formal institutions predominates, works that use the three dimensions, seeking an integrative analysis of these factors and that relational factors need to be addressed in a in more depth to understand bureaucrat-citizen relations.

Keywords: Street-Level Bureaucracy. Public Administration. Discretion. Structural Factors. Individual Factors. Relational Factors.

1 Introdução

Ainda que o tema "política pública" seja amplamente discutido no Brasil e no mundo, a expressão assume diversos significados (Oliveira; Passador, 2019). Este estudo aborda o sentido de política pública como um conjunto de ações escolhidas para solucionar um problema considerado público (Secchi, 2014). Assim, as políticas públicas são produzidas pelo governo, mas sua estruturação é resultado de uma complexa movimentação social envolvendo inúmeros atores (Zani; Costa, 2014).

A literatura pioneira centrada nos estudos de políticas públicas empenhava-se em compreender os processos decisórios e as relações entre a política e as políticas públicas, razão pela qual as fases de agenda e de formulação encontravam-se no âmago dessas pesquisas (Lotta, 2019; Ferreira; Medeiros, 2016). No que tange à fase de implementação, os estudos sobre o tema têm crescido consideravelmente nos cenários nacional e internacional (Lotta, 2019), tornando-se objeto de pesquisas empíricas cada dia mais sofisticadas, que objetivam identificar e compreender os fatores que possibilitam maior ou menor sucesso no processo e nos resultados da política (Sátyro; Cunha, 2019).

Essas pesquisas ganharam robustez no início da década de 1980, e o foco da análise centrava-se então no universo de atores envolvidos na implementação das políticas públicas, ou seja, no nível operacional (Zani; Costa, 2014). Nessa mesma década, Michael Lipsky publicou nos Estados Unidos a obra *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. O estudo conecta implementação de políticas públicas e discricionariedade burocrática, e ascende como resultado de dez anos de amadurecimento da Teoria da Burocracia de Nível de Rua (Cavalcânti; Lotta; Pires, 2018). Segundo os três citados autores, essa evolução foi impulsionada pela crescente preocupação acadêmica e política sobre o processo de implementação de políticas públicas, em decorrência da enorme discrepância entre a política formalizada no papel e aquela implementada na prática.

A partir desse marco, as pesquisas sobre a burocracia de nível de rua experimentaram significativo crescimento, aumentando consideravelmente na primeira década deste século (Chang; Brewer, 2022). Segundo Lipsky (2019), a implementação de políticas públicas sofre forte influência dos agentes de ponta, ou burocratas de nível de rua, visto que esses operadores é que interagem diretamente com os cidadãos nas organizações do Estado, viabilizando o acesso a programas governamentais.

Além disso, segundo Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua possuem importante grau de discricionariedade nas organizações para definir a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas agências. Ainda de acordo com a teoria de Michael Lipsky, esses agentes costumam ser respeitados em suas áreas de especialização, ficando, portanto, relativamente livres da supervisão de seus superiores ou do controle por parte dos clientes. Em decorrência dessas e de outras especificidades de seu trabalho, os burocratas de nível de rua sempre usam a discrição em algum nível (Bastien, 2009; Chang; Brewer, 2022).

A literatura sobre burocratas de nível de rua aponta para múltiplos fatores que podem influenciar o uso da discricionariedade (Lotta; Marques, 2020). Algumas pesquisas demonstraram que as normas profissionais desempenham importante papel na orientação da forma como os burocratas de nível de rua usam o seu poder discricionário (Keiser, 1999); que seu comportamento é determinado por fatores organizacionais e pessoais específicos (Schütze; Johansson, 2020); que a área profissional também é um determinante, embora seu nível de influência tenha sido muito mais baixo do que os fatores organizacionais e relacionados com o cliente (Scott, 1997); e que os fatores individuais destacam-se como os determinantes mais proeminentes na influência do processo de implementação (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023).

Diante desse contexto, o presente estudo objetiva sistematizar a literatura empírica que relaciona a Teoria da Burocracia de Nível de Rua com o comportamento dos agentes implementadores de políticas públicas, categorizados de acordo com a análise expandida proposta por Bonelli *et al.* (2019), seguindo-se a estrutura e os processos informados por Rosado-Serrano, Paul e Dikova (2018). As respostas obtidas poderão incorporar conhecimento sobre o tema, fornecendo contribuições que auxiliem na redução das desconformidades entre formulação e implementação de políticas na administração pública.

Além desta introdução, o artigo inclui outras quatro seções. A primeira delas aborda a metodologia utilizada na revisão sistemática de literatura; a segunda faz uma análise da literatura selecionada; a terceira apresenta uma sugestão de agenda de pesquisa; e a última traz as considerações finais.

2 Procedimentos metodológicos

Como método para a realização da pesquisa, utilizou-se a revisão sistemática de literatura. Desse modo, foram selecionados artigos publicados no período de 2018 a 2023, com o intuito de sistematizar as publicações sobre burocratas de nível de rua dos últimos cinco anos. Essa metodologia possui, dentre outras vantagens, a de possibilitar a apreensão de conhecimento acerca de determinado fenômeno em evidência, além de proporcionar direcionamento para pesquisas futuras (Palmatier; Houston; Hulland, 2018). O fenômeno aqui estudado refere-se aos fatores que podem influenciar o comportamento dos agentes implementadores de políticas públicas, utilizando-se como base a perspectiva proposta por Bonelli *et al.* (2019), que categoriza esses elementos em três dimensões (perspectiva estrutural, perspectiva de ação individual e perspectiva relacional), conforme descrito no Quadro 1.

Quadro 1 – Perspectivas de análise dos fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua

Dimensão	Aspectos	Definição	Referência
Perspectiva estrutural	Estrutura burocrática, normas e regras	Analisa o grau de obediência às regras pelos burocratas responsáveis, inclusive os desafios e adaptações no seu cumprimento	Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023) Borry e Henderson (2020) Cohen (2018) Lameck e Hulst (2020) Levitats (2023) Peeters e Campos (2022) Schütze e Johansson (2020) Zamboni (2020)
Perspectiva de ação individual	Motivação e cooperação	Analisa a presença (ou ausência) de elementos motivacionais e a forma como isso influencia comportamentos mais ou menos cooperativos	Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023) Borrelli (2021) Borry e Henderson (2020) Cohen (2018) Levitats (2023) Lotta e Marques (2020)

			Moseley e Thomann (2021) Pasha, Ramanath e Bajwa (2023) Schütze e Johansson (2020) Zamboni (2020)
Perspectiva relacional	Interações internas e externas	Analisa as múltiplas interações de agentes burocráticos com outros agentes do Estado e com agentes externos, que também influenciam o desenho final da política, sendo, portanto, uma visão mais abrangente	Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023) Lotta e Marques (2020)

Fonte: Elaborado pelos autores.

2.1 Tipo de revisão sistemática

Para sistematizar a literatura sobre o tema desta pesquisa, utilizou-se como referência o Método dos 4 Ws, utilizado por Rosado-Serrano, Paul e Dikova (2018) na revisão sistemática intitulada *International franchising: a literature review and research agenda*. Nesse modelo, as perguntas *What*, *Why*, *Where* e *How* se apresentam como elementos direcionadores da estrutura de tópicos que serão abordados na apresentação dos dados (Rosado-Serrano; Paul; Dikova, 2018).

Seguindo esse raciocínio, no primeiro tópico são discutidas questões acerca do que se sabe sobre o fenômeno, e, em seguida, por que as pessoas precisam saber mais sobre a teoria. Na sequência, ainda em observância ao Método dos 4 Ws, discorre-se sobre o ambiente em que as pesquisas ocorreram, em quais contextos e quais as metodologias utilizadas, finalizando-se com uma seção esclarecendo como a revisão poderá auxiliar no preenchimento de lacunas, bem como para orientar sobre pesquisas futuras.

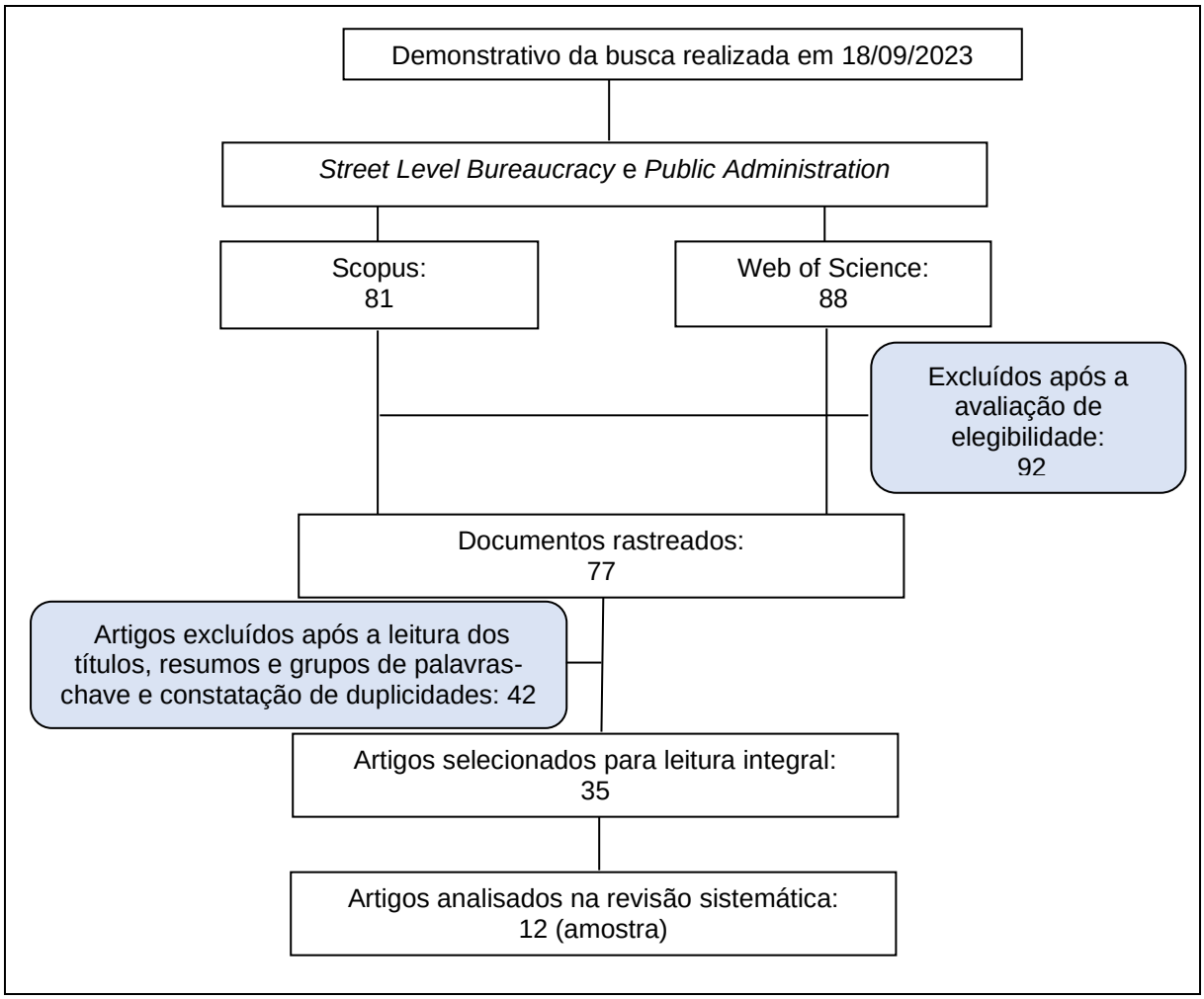
2.2 Coleta dos dados

Os artigos foram extraídos das bases de dados Scopus e Web of Science, elegendo-se como marco temporal o período de 2018 a 2023. Foi aplicado o operador booleano *and*, para associar palavras que trouxessem resultados acerca da Teoria da Burocracia de Nível de Rua na administração pública mais relacionados com o tema. A pesquisa foi realizada em 18/09/2023, aplicando-se os termos *street-level bureaucracy* e *public administration*, que deveriam estar presentes nos títulos, resumos ou grupos de palavras-chave.

A princípio, foram identificados 169 documentos, sendo 81 na Scopus e 88 na Web of Science. Após essa fase inicial, os documentos foram avaliados com base nos seguintes requisitos de elegibilidade: 1) textos na modalidade artigo; 2) publicados no período de 2018 a 2023; e 3) publicados em periódicos pertencentes ao quartil 1 (Q1), com base no SCImago Journal & Country Rank (SJR). A avaliação resultou em um universo de 77 documentos (30 da Scopus e 47 da Web of Science), cujos títulos, resumos e grupos de palavras-chave foram lidos, efetuando-se nova exclusão daqueles que não se adequavam ao tema, bem como de artigos

repetidos, restando, desse modo, 35 publicações, que foram analisadas integralmente. Em etapa posterior, foram realizadas novas exclusões, restando 12 documentos que foram incluídos na revisão, por apresentarem pelo menos uma das três categorizações propostas por Bonelli *et al*. (2019). A Figura 1 evidencia as etapas acima descritas, demonstrando o fluxo e o quantitativo de documentos em cada etapa do processo.

Figura 1 – Fluxograma de revisão sistemática de literatura



Fonte: Elaborada pelos autores.

3 Análise da literatura

Este segmento objetiva condensar a literatura sobre a burocracia de nível de rua dos últimos cinco anos, concentrando-se nos determinantes que podem influenciar o comportamento dos agentes implementadores de políticas públicas, com base na categorização proposta por Bonelli *et al*. (2019). Conforme mencionado na seção anterior, a abordagem se desenvolve em três tópicos, seguindo as três questões norteadoras do Método 4 Ws, a saber: a) o que se sabe sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua; b) por que as pessoas deveriam saber mais sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua; e c) onde e como foram realizadas as pesquisas.

3.1 O que se sabe sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua

Pouca atenção tem sido dedicada a uma visão mais abrangente acerca da Teoria da Burocracia de Nível de Rua no campo da administração pública (Chang; Brewer, 2022). Apesar disso, seu conceito evoluiu significativamente nos últimos anos, como consequência das discrepâncias observadas nos resultados das políticas implementadas em diferentes ambientes (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023). Em outras palavras, "leis, regras e mandatos formais não se transformam, de forma automática ou simples, em ação nas linhas de frente do serviço público" (Cavalcânti; Lotta; Pires, 2018, p. 228).

Dessa maneira, a formulação de políticas não termina quando um projeto de lei se torna instrumento, pois os burocratas de nível de rua, por meio do uso da discricionariedade, que interfere sobremaneira na implementação, também desempenham papel relevante na formulação de políticas públicas (Bastien, 2009; Brodkin, 2016). Segundo Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023), esses agentes podem interpretar as diretrizes, documentos e conceitos de uma política, e adaptá-los a diferentes contextos e situações. Ainda conforme os citados autores, esse processo é moldado pelos diferentes mecanismos de enfrentamento que os burocratas de nível de rua aplicam em sua atuação, e que se refletem no seu processo decisório. Portanto, a discrição tanto pode ser empregada para pressionar por mudanças políticas, como pode ser usada como justificativa para a inércia (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023).

Em estudo sobre os fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas, Ferreira e Medeiros (2016) observaram que existe na literatura uma diversidade de enfoques e teorias apropriadas para análise e compreensão do que determina tais peculiaridades inerentes ao implementador da linha de frente. No entanto, percebeu-se a carência de um modelo conceitual mais integrativo (Ferreira; Medeiros, 2016). Bonelli *et al*. (2019), por conseguinte, propuseram um modelo de análise expandida que possibilita captar, com base no dilema entre controle e discricionariedade, os inúmeros aspectos da atuação dos burocratas de nível de rua durante a fase de implementação nas organizações da ponta.

A análise desses determinantes se dá a partir de três perspectivas: estrutural (que se refere ao grau de obediência dos agentes a regras formais, em conformidade com a visão weberiana da burocracia); de ação individual (trata-se da presença ou ausência de elementos motivacionais, de forma que seja possível analisar o comportamento mais ou menos cooperativo); e relacional (analisa as múltiplas interações de agentes burocráticos com outros agentes do Estado ou externos) (Bonelli *et al*., 2019).

Seguindo essa categorização, o Quadro 2 resume o acervo de artigos selecionados para esta revisão, identificados por autoria/ano, objetivos e principais resultados auferidos.

Quadro 2 – Revisão da literatura utilizando-se os termos *street-level bureaucracy* e *public administration*

REFERÊNCIA	OBJETIVO	RESULTADOS
Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023)	Fornecer uma nova perspectiva sobre a agência individual, especificamente o papel dos atores individuais nas transições de sustentabilidade.	Diversos fatores influenciaram o processo de implementação do projeto estudo. Dentre eles, fatores individuais, organizacionais, contextuais e políticos e externos. Os mais proeminentes foram os fatores individuais, como: abertura à colaboração e a novas ideias; apropriação da abordagem do projeto; utilidade percebida do projeto. Dois fatores organizacionais principais foram percebidos na análise: ausência de objetivos claros e cultura no local de

		trabalho, sendo considerados uma barreira na execução do projeto. O estudo demonstrou que a burocracia de nível de rua pode auxiliar na compreensão dos processos de implementação
Borrelli (2021)	Tenta elucidar até que ponto a formação dos burocratas de nível de rua reproduz a alteridade e a exclusão por meio da defesa de políticas e de certos comportamentos desenvolvidos no dia a dia do trabalho dos burocratas	As formações formal e informal estão interligadas, e não só dependem umas das outras, mas também se tornam passos cruciais para a reflexão e prática diária dos burocratas de nível de rua. O artigo demonstra que os agentes de linha de frente utilizam a sua formação para se distanciarem dos clientes, tratando-os regularmente como estranhos, cuja estada foi legalmente finalizada.
Borry e Henderson (2020)	Compreender as maneiras pelas quais os profissionais do serviço médico de emergência (EMS) quebram regras para fins pró-sociais – para ajudar os pacientes.	Funcionários públicos desviam-se das regras, por razões tanto positivas como negativas. Os resultados demonstraram que os fatores organizacionais (clima ético) estão relacionados com uma tendência para a quebra de regras em benefício de um paciente. As características individuais também influenciam o processo. No caso da empatia, a influência não foi significativa neste estudo. As personalidades conformistas são menos propensas a quebrar regras. A experiência no trabalho foi um fator também atenuante nessa tendência. Os climas organizacionais, a personalidade e a experiência individual também impulsionam esse comportamento.
Cohen (2018)	Demonstrar como fatores individuais, organizacionais e culturais influenciam o uso do poder discricionário por médicos e enfermeiros em serviços de saúde em Israel.	As descobertas indicam que as características pessoais são realmente importantes nesse contexto, mas também o são as condições organizacionais e a cultura, colocando-se esta última como parte integrante do ambiente da administração pública, no comportamento dos burocratas de nível de rua, e desempenhando papel fundamental nas decisões sobre aceitar pagamentos indevidos. Esses comportamentos de base cultural estão fortemente correlacionados com a força das instituições formais.

		Os países com instituições fortes que aplicam regulamentações eficazes contra esse fenômeno provavelmente sofrerão menos com isso.
Lameck e Hulst (2020)	Identificar as estratégias de sobrevivência dominantes na oferta de serviços de extensão agrícola no governo da Tanzânia, e até que ponto pode o contexto institucional explicar as estratégias de sobrevivência utilizadas.	Os diferentes elementos do contexto institucional, como a administração pública formal, as normas da comunidade profissional e as expectativas do público, moldam o comportamento dos agentes extensionistas agrícolas na Tanzânia, e podem explicar as suas estratégias de sobrevivência. Ao contrário das burocracias bem desenvolvidas do mundo ocidental, com clientes exigentes, existe pouca orientação específica do contexto administrativo formal e pressão por parte do público nos municípios estudados na Tanzânia Portanto, as normas e valores coletivos inerentes aos burocratas de nível de rua é que determinam a forma como estes lidam com a escassez de recursos.
Levitats (2023)	Destacar a contribuição potencial da inteligência emocional como ferramenta no avanço do estudo da equidade na oferta de serviços públicos.	As organizações de nível de rua podem promover a equidade social na oferta de serviços públicos. Os resultados mostram que fatores contextuais moldam, pelo menos em parte, o comportamento emocionalmente inteligente dos membros da organização, por meio de mecanismos de cima para baixo, como: normas, valores e procedimentos, cultura organizacional. No nível individual, a inteligência emocional dos burocratas de nível de rua desempenha papel importante e essencial na formação de seu comportamento, pois reflete o potencial ou a competência para um comportamento emocionalmente inteligente.
Lotta e Marques (2020)	Investigar como as interações e os ambientes relacionais dos burocratas afetam o uso da discricionariedade	Os fatores relacionais contribuem para explicar a variação da discricionariedade, principalmente em relação às práticas, e que fatores como laços sociais e a inserção dos burocratas de nível de rua nas relações burocrata-cidadão tornam as políticas mais ou menos adaptadas aos contextos locais.
Moseley e Thomann (2021)	Teorizar como a administração pública comportamental pode ajudar a melhorar a	De acordo com a pesquisa, os burocratas de nível de rua possuem uma tendência a favorecer ou priorizar clientes que se assemelham a eles.

	nossa compreensão da implementação de políticas de primeira linha.	Foi formulado no trabalho um modelo para o processo decisório no Nível de Rua, que descreve o papel das heurísticas e dos preconceitos na atribuição de recursos e sanções pelos trabalhadores da linha de frente. Percebeu-se que a heurística pode ajudar os agentes implementadores a tomar decisões justas, mas também pode produzir desigualdade social ou serviços ineficientes ou ineficazes. Além disso, é necessário melhorar a compreensão dos preconceitos comuns entre os trabalhadores da linha de frente, como forma de mitigar possíveis discrepâncias na entrega dos serviços aos cidadãos.
Pasha, Ramanath e Bajwa (2023)	Aprender, à luz da burocracia de nível de rua, como os funcionários públicos da linha de frente que trabalham nas regiões montanhosas do noroeste do Paquistão lidam com os desafios de interferência política e escassez de recursos.	Funcionários públicos com níveis mais baixos de interferência de políticos e outras partes externas interessadas podem tomar melhores decisões com base na sua formação e em suas competências profissionais. Nas áreas tribais nas regiões montanhosas do noroeste do Paquistão, esses agentes operam sob condições de elevado domínio político e escassez de recursos, havendo, portanto, uma tendência à violação de regras, envolvimento em corrupção, fuga de responsabilidades e utilização de recursos pessoais para o enfrentamento de um contexto institucional fraco.
Peeters e Campos (2022)	Avançar na compreensão do trabalho da linha de frente, oferta de serviços e interações estado-cidadão em ambientes institucionais fracos, por meio de uma revisão sistemática de literatura.	Os profissionais de saúde formam o tipo mais comum de burocratas de nível de rua encontrados na revisão sistemática, seguidos por uma categoria variada de implementadores de políticas não especificados. Foram identificados quatro fatores institucionais que moldam o comportamento na linha de frente e padrões comportamentais que vão desde a improvisação de políticas até a burocracia predatória, entendidas como respostas dos burocratas de nível de rua a fatores institucionais como escassez de recursos, desigualdade social e condições de trabalho precárias. Regras contraditórias, complexas ou ineficientes impedem a oferta de serviços

		ou deixam os funcionários da linha de frente com instruções e descrições de tarefas ambíguas. Além disso, a falta de apoio gerencial e controle leva a uma discrição incontrolada e consequentemente a um grande distanciamento entre as políticas formais e sua implementação. Em contextos institucionais frágeis, as complexidades são empurradas para o nível de rua, e os agentes da linha de frente lidam com elas de formas as mais diversas.
Schütze e Johansson (2020)	Examinar se e como a discrição desempenha um papel interveniente na relação entre pressão organizacional (por exemplo, carga de trabalho) e atitudes anti-imigração.	A discricionariedade percebida modera a relação entre a carga de trabalho compreendida e as percepções em relação ao trabalho com clientes migrantes, funcionando como uma ferramenta importante quando se trata de tarefas complexas e exigências crescentes de desempenho. Esses achados, segundo a pesquisa, podem ser aplicados a outras dimensões do serviço público, para além das organizações de assistência social.
Zamboni (2020)	Explorar como experiência, crenças e contexto organizacional influenciam os socorristas de emergência em seus processos decisórios e na interação com os clientes.	Alguns fatores subjacentes fazem com que os socorristas representem ativamente alguns clientes, ao mesmo tempo em que limitam a representação de outros . A identificação de necessidades alimenta a empatia dos burocratas de nível de rua, e os faz trabalhar mais para os clientes considerados vulneráveis. Além disso, são mais propensos a agir em nome dos clientes com múltiplas identidades correspondentes às suas, como a vivência de circunstâncias semelhantes, filhos e elementos que moldam a identidade individual.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como fatores individuais, foram identificados: a abertura à colaboração e a novas idéias, apropriação da política, utilidade percebida da política (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023); formação formal e informal, experiências e valores pessoais (Borrelli, 2021); personalidade, experiência individual (Borry; Henderson, 2020); conjunto pessoal de valores, crenças, preferências econômicas (Zamboni, 2020; Cohen, 2018); inteligência emocional (Levitats, 2023); preconceitos comuns (Moseley; Thomann, 2021); e atitudes anti-imigração e discrição percebida (Schütze; Johansson, 2020).

No que tange aos fatores estruturais, foram relacionados a ausência de regras e objetivos claros, a cultura no local de trabalho (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023); o clima ético (Borry; Henderson 2020); as condições organizacionais, a cultura e a fragilidade das forças das

instituições formais (Cohen, 2018); a escassez de recursos, a desigualdade social e as condições de trabalho precárias (Lameck; Hulst, 2020; Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023; Peeters; Campos, 2022); as normas e valores coletivos inerentes aos burocratas de nível de rua (Lameck; Hulst, 2020); e os laços sociais e a inserção dos burocratas de nível de rua nas relações burocrata-cidadão, estes últimos apontados como fatores relacionais (Lotta; Marques, 2020).

3.2 Por que as pessoas deveriam saber mais sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua

O estudo das burocracias continua sendo fundamental para o entendimento do modo como as políticas formuladas pelo Estado podem traduzir-se no âmbito administrativo (Bonelli *et al*., 2019), já que o comportamento dos burocratas de nível de rua interfere no processo de implementação, e é influenciado por uma série de fatores, pessoais (crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário); institucionais e gerenciais da política (discricionariedade, sistemas de controle, *accountability*, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder); e relacionais (com o público da política, com os gerentes e com os políticos) (Ferreira; Medeiros, 2016).

Além disso, os burocratas de nível de rua implementam as políticas públicas sob duas perspectivas: por meio do exercício da discricionariedade, nas decisões acerca dos cidadãos com quem interagem; e por meio da conjunção dessas escolhas, que, ao serem somadas, constituem seus julgamentos individuais, os quais, consequentemente, configuram o comportamento da organização (Lipsky, 2019). Portanto, a Teoria da Burocracia de Nível de Rua empenhou-se em esclarecer como grandes burocracias públicas reagiam diante de demandas por mais e melhores serviços, recursos limitados e impressões negativas da sociedade em relação aos órgãos públicos (Brodkin, 2021). Os desfechos das pesquisas incluídas na revisão sistemática mostram que são variados os fatores que podem interferir de forma positiva ou negativa no comportamento dos funcionários de nível de rua na entrega dos serviços ofertados pelo Estado aos cidadãos.

No que tange aos fatores estruturais, percebeu-se que a ausência de regras e objetivos claros, bem como a cultura do local de trabalho foram considerados barreiras durante o processo de implementação do projeto estudado (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023). Por outro lado, de acordo com Borry e Henderson (2020) em seu estudo com paramédicos em um serviço na Pensilvânia, o clima ético está relacionado com uma tendência para quebrar regras em benefício de um paciente. Já em um contexto institucional oposto, também em serviços de saúde, Cohen (2018) concluiu que as condições organizacionais e a cultura desempenham papel fundamental nas decisões dos burocratas de nível de rua sobre aceitar pagamentos informais por cuidados de saúde em Israel. Esse fato, segundo o citado autor, possui íntima ligação com a fragilidade das forças das instituições formais (Cohen, 2018).

Em contextos institucionais de semelhante fragilidade, com clientes pouco exigentes, escassez de recursos, desigualdade social e condições de trabalho precárias (Lameck; Hulst, 2020; Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023; Peeters; Campos, 2022), as normas e os valores coletivos inerentes aos burocratas de nível de rua é que determinam os desfechos das políticas (Lameck; Hulst, 2020), possuindo estes uma forte tendência à violação de regras, envolvimento em corrupção, fuga de responsabilidades e utilização de recursos pessoais (Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023), improvisação de políticas e até a burocracia predatória (Peeters; Campos, 2022).

No tocante aos fatores relacionais, Lotta e Marques (2020), após investigar como as interações e os ambientes relacionais dos burocratas afetam o uso da discricionariedade e, consequentemente, o processo de implementação, concluíram que os laços sociais e a inserção dos burocratas de nível de rua nas relações burocrata-cidadão tornam as políticas mais ou menos adaptadas aos contextos locais.

Diante das implicações identificadas nos estudos selecionados para esta revisão, compreende-se que o conhecimento sobre a Teoria da Burocracia de Nível de Rua, bem como acerca dos determinantes que podem influenciar o comportamento dos agentes implementadores na linha de frente, podem auxiliar pesquisadores, profissionais do nível administrativo e agentes do alto escalão, para que futuras pesquisas possam ser realizadas empiricamente com o objetivo de propor recomendações para mitigar os efeitos negativos da exigência de nível de rua na administração pública.

3.3 Onde e como foram realizadas as pesquisas

As pesquisas acerca da burocracia de nível de rua avançaram consideravelmente na Europa e na América do Norte, mas permanecem relativamente pouco exploradas no Brasil (Cavalcânti; Lotta; Pires, 2018). Na revisão, percebeu-se que os estudos empíricos relativos ao tema foram realizados em locais diversos, sendo a maioria na Europa (3) e na América do Norte (2), corroborando as afirmações de Lotta e Marques (2020) e Peeters e Campos (2022) de que o estudo acerca de burocratas de nível de rua tem sido dominado por pesquisas nos países do norte global. Na Ásia houve a incidência de dois estudos, um na África e um na América do Sul, que foi realizado no Brasil.

No tocante aos veículos de publicação, notou-se que os artigos foram publicados em dez periódicos diferentes, sendo que em dois deles há mais de uma publicação tratando do tema estudado. No periódico *The American Review of Public Administration* foram encontradas duas publicações que demonstram como fatores individuais e organizacionais interferem no comportamento dos burocratas de nível de rua (Borry; Henderson, 2020; Cohen, 2018). Na *International Review of Administrative Sciences* também foram encontrados dois artigos. No estudo de Peeters e Campos (2022), foi realizada uma revisão sistemática de literatura acerca da burocracia de nível de rua, abrangendo pesquisas de todos os países de rendimento não elevado da América Latina, da Ásia e da África, bem como de antigos países comunistas não pertencentes à União Europeia, da Europa Oriental e da Ásia Central. Lameck e Hulst (2020) também concentraram sua pesquisa nos fatores que interferem nos comportamentos dos agentes da linha de frente, em contextos institucionais frágeis.

As pesquisas foram realizadas utilizando-se diversas abordagens metodológicas, predominando os métodos qualitativos(58,3%). Os estudos quantitativos totalizaram 16,7%, assim como as revisões sistemáticas de literatura, e 8,3% corresponderam a ensaios teóricos. Para a coleta dos dados, o instrumento mais utilizado foi o roteiro de entrevista (58,3%) (Cohen, 2018; Lotta; Marques, 2020; Zamboni, 2020; Lameck; Hulst, 2020; Borrelli, 2021; Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023; Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023). Em 25%, foram utilizadas fontes de dados secundárias, 8,3% utilizaram entrevista *online*, e 8,3% optaram pelo questionário *online*. O Quadro 3 sintetiza os contextos em que os trabalhos foram realizados, bem como as respectivas metodologias.

Quadro 3 – Contextos de realização das pesquisas e respectivas metodologias

REFERÊNCIA	CONTEXTO	METODOLOGIA
Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023)	Implementação de um projeto de nexus (estratégias integradas para enfrentar importantes desafios de sustentabilidade) pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa.	Pesquisa qualitativa com a utilização de roteiro de entrevista semiestruturada.

Borrelli (2021)	Burocratas de nível de rua em órgãos estaduais na Suíça e na Suécia que lidam com a migração irregular.	Trabalho de campo etnográfico qualitativo, utilizando-se a estratégia de estudos de caso em dois países (Suíça e Suécia), incluindo a realização de observação de participantes e entrevistas semiestruturadas.
Borry e Henderson (2020)	Paramédicos de 19 agências do serviço de emergência da Pensilvânia, concentrando-se nas regras clínicas como objeto de tendências de sua violação.	Pesquisa quantitativa, utilizando entrevistas *online*.
Cohen (2018)	Fatores que influenciam o uso do poder discricionário por médicos e enfermeiros em serviços de saúde em Israel, especialmente no que tange à aceitação de pagamentos informais de cuidados de saúde.	Pesquisa qualitativa, utilizando entrevistas formais semiestruturadas e aprofundadas.
Lameck e Hulst (2020)	Oferta de serviços de extensão agrícola (visita aos agricultores, formação e aconselhamento, transferência de novas tecnologias, combate às doenças das culturas e do gado) pelos governos locais na Tanzânia.	Estudo de caso comparativo entre o município de Morogoro e o distrito de Hai. As atividades de pesquisa incluíram a análise documental e entrevistas semiestruturadas.
Levitats (2023)	Ligação entre inteligência emocional e equidade, na oferta de serviços em burocracias de nível de rua.	Revisão conceitual de literatura.
Lotta e Marques (2020)	Atuação dos agentes comunitários na Estratégia de Saúde da Família.	Estudo etnográfico da implementação da Estratégia de Saúde da Família, com 24 agentes, que atendem em diferentes Unidades Básicas de Saúde em três municípios brasileiros.
Moseley e Thomann (2021)	Foi formulado no estudo um modelo para o processo decisório no nível da rua, que descreve o papel das heurísticas e dos preconceitos na atribuição de recursos e sanções pelos trabalhadores da linha de frente.	Ensaio teórico.
Pasha, Ramanath e Bajwa (2023)	Funcionários de obras públicas nas áreas tribais das regiões montanhosas do noroeste do Paquistão.	Pesquisa qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas.
Peeters e Campos (2022)	Estudos sobre a burocracia de nível de rua no sul global, onde é comum a	Revisão de literatura.

	existência de contextos institucionais fracos.	
Schütze e Johansson (2020)	Assistentes sociais que atuam em duas agências que fornecem à população sueca, incluindo imigrantes, benefícios e serviços de bem-estar de diferentes tipos.	Pesquisa quantitativa, utilizando questionários *online.*
Zamboni (2020)	Explorou as formas como fatores individuais (experiência, as crenças) e o contexto organizacional dos socorristas do serviço de emergência 911 (policiais, bombeiros e pessoal de emergência médica) influenciam o processo decisório e a interação com os clientes.	Pesquisa com abordagem qualitativa. Foram realizadas entrevistas, inicialmente por meio da estratégia de recrutamento, começando pela identificação de potenciais entrevistados com base na rede profissional do investigador, posteriormente seguindo a estratégia de bola de neve.

Fonte: Elaborado pelos autores.

4 Agenda de pesquisa

Nitidamente, a literatura apresenta uma lacuna de conhecimento sobre o papel dos agentes da ponta na interpretação e aplicação dos instrumentos, leis e regras advindos do alto escalão, que direcionam a execução de uma política no nível administrativo (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023). Portanto, considerando-se todas as questões que foram explanadas no estudo, têm-se nesta seção sugestões para pesquisas futuras, com o intuito de se ampliar o conhecimento científico sobre as implicações da atuação desses agentes na administração pública.

Nesse sentido, estudos posteriores poderão investigar:

a) os determinantes que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua em contextos institucionais frágeis, comuns no sul global, ou de forma comparativa, entre essas burocracias de transição e aquelas mais amadurecidas, com governos e instituições e regras mais fortes;
b) o papel desses agentes no que tange à equidade na oferta de serviços públicos e aos fatores que podem influenciar essa questão, levando-se em conta o nível de discrição do qual dispõem em sua atuação e o grau de clareza das regras às quais seu trabalho se encontra submetido;
c) outros tipos de burocrata de nível de rua, além de profissionais da saúde ou assistentes sociais. Assim como no artigo de Peeters e Campos (2022), identificou-se que a maioria dos estudos sobre a teoria possui como objeto de investigação a atuação de trabalhadores de instituições de saúde;
d) a atuação dos agentes implementadores no tocante aos fatores relacionais, já que, segundo Lotta e Marques (2020), ainda persiste uma lacuna na compreensão de se e como os perfis relacionais dos burocratas afetam a implementação de políticas, uma vez que poucos estudos focaram nas relações burocrata-cidadão; e
e) utilização de abordagens que integrem as três dimensões de análise dos fatores que interferem no comportamento dos agentes da ponta, a fim de se obter um reflexo amplo das conjunturas sob as quais é efetivada a discricionariedade.

5 Considerações finais

Com o intuito de identificar fatores que possam interferir nesse encadeamento, os estudos acerca dos processos de implementação de políticas públicas, têm proliferado nos últimos anos, visando a contribuir para a redução de divergências entre a política formalizada no papel e o seu desenho no nível administrativo. Nesse contexto se enquadram as pesquisas sobre o papel dos agentes implementadores na entrega dos serviços públicos, razão pela qual este estudo teve como objetivo principal identificar os fatores que podem interferir no comportamento dos burocratas de nível de rua, durante a implementação de políticas na administração pública.

Na revisão, foram identificados diversos fatores que interferem no comportamento dos agentes da linha de frente e, consequentemente, no uso da discricionariedade em sua atuação. Dentre os fatores individuais, destacaram-se: a abertura à colaboração e a novas ideias; a apropriação da política; a utilidade percebida da política; a formação formal e informal, experiências e valores pessoais e personalidade; a experiência individual; as preferências econômicas; a inteligência emocional; e os preconceitos comuns.

No tocante aos fatores institucionais, os achados demonstram que leis e regras pouco claras, escassez de recursos e precariedade das organizações públicas podem interferir de maneira negativa na fase de implementação, sinalizando para a necessidade de fortalecimento das instituições formais, evitando-se tendências indesejadas, como a desobediência às regras, corrupção, fuga de responsabilidades, no sentido de contribuir para uma maior eficiência na linha de frente. Observou-se que essa inclinação é comum aos países do sul global, conforme foi elucidado por Peeters e Campos (2022), os quais apresentam uma fragilidade em seus contextos institucionais, e onde a pesquisa sobre a burocracia de nível de rua ainda é pouco explorada, quando comparada ao seu avanço nos países do norte global.

Percebeu-se que os fatores institucionais e individuais foram abordados de forma mais ampla. Em contrapartida, os fatores relacionais foram pouco explorados, corroborando os achados de Lotta e Marques (2020) segundo os quais poucas pesquisas focaram nas relações burocrata-cidadão. Tem-se, portanto, essa dimensão como sugestão para pesquisas futuras, no sentido de compreender se e como essas interações podem interferir no desenho final das políticas públicas. Além disso, para uma análise aprofundada da atuação desses agentes, recomenda-se o estudo por meio das três perspectivas, ou seja, estrutural, de ação individual e relacional, proporcionando uma investigação integrativa.

No que tange às limitações deste estudo, evidencia-se o reduzido número de trabalhos que abordem os determinantes que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua e o uso da discricionariedade, utilizando-se pelo menos uma das três dimensões para categorizá-los. Isso demonstra que a investigação acerca da atuação dos agentes implementadores à luz da Teoria da Burocracia de Nível de Rua ainda se mantém passível de desbravamentos que possibilitem uma maior produção de conhecimento científico.

Percebeu-se a necessidade de realização de mais pesquisas empíricas em diferentes tipos de agência implementadora e com outras classes de profissionais, possibilitando-se a análise dos fenômenos aqui estudados em outros contextos, de modo a proporcionar a identificação de fatores que podem influenciar o desenho final das políticas de forma positiva ou negativa. Essa identificação possibilita à academia sugerir meios para melhorar o processo de implementação, bem como ferramentas para mitigar os determinantes que podem afetar de forma negativa esse arco temporal do ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, estudos posteriores poderão se aprofundar em direcionamentos propostos na agenda de pesquisa aqui elucidada.

REFERÊNCIAS

AGGESTAM, F.; MIEDZINSKI, M.; BLEISCHWITZ, Raimund. The mirage of integration: taking a street-level perspective on the nexus approach. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 46, p. 100700, 2023.

BASTIEN, J. Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 4, p. 665-685, 2009.

BONELLI, F.; FERNANDES, A. S. A.; COELHO, D. B.; PALMEIRA, J. S. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR,** v. 17, p. 800-816, 2019.

BORRELLI, L. M. The border inside – organizational socialization of street-level bureaucrats in the European migration regime. **Journal of Borderlands Studies**, v. 36, n. 4, p. 579-598, 2021.

BORRY, Erin L.; HENDERSON, Alexander C. Patients, protocols, and prosocial behavior: rule breaking in frontline health care. **The American Review of Public Administration**, v. 50, n. 1, p. 45-61, 2020.

BRODKIN, E. Z. Street-level organizations at the front lines of crises. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, n. 1, p. 16-29, 2021.

BRODKIN, E. Z. Street-level organizations, inequality, and the future of human services. **Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance**, v. 40, n. 5, p. 444-450, 2016.

CAVALCÂNTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. p. 227-246, 2018.

CHANG, A.; BREWER, G. A. Street-level bureaucracy in public administration: a systematic literature review. **Public Management Review**, v. 25, n. 11, p. 2191-2211, 2022.(faltam dados)

COHEN, Nissim. How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: the Israeli case. **The American Review of Public Administration**, v. 48, n. 2, p. 175-187, 2018.

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

KEISER, L. R. State bureaucratic discretion and the administration of social welfare programs: the case of social security disability. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 9, n. 1, p. 87-106, 1999.

LAMECK, Wilfred; HULST, Rudie. Explaining coping strategies of agricultural extension officers in Tanzania: the role of the wider institutional context. **International Review of Administrative Sciences**, v. 86, n. 4, p. 749-764, 2020.

LEVITATS, Zehavit. Emotionally intelligent street-level bureaucracies: agenda setting for promoting equity in public service delivery. **Review of Public Personnel Administration**, v. .44, n. 2, p. 191-214, 2023.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. S.; MARQUES, E. C. How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. **Social Policy & Administration**, v. 54, n. 3, p. 345-360, 2020.

MOSELEY, Alice; THOMANN, Eva. A behavioural model of heuristics and biases in frontline policy implementation. **Policy & Politics**, v. 49, n. 1, p. 49-67, 2021.

OLIVEIRA, L.; PASSADOR, C. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 324-337, 2019.

PALMATIER, R. W.; HOUSTON, M. B.; HULLAND, J. Review articles: purpose, process, and structure. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 46, n. 1, p. 1-5, 2018.

PASHA, Obed; RAMANATH, Ramya; BAJWA, Yahya. Coping with political interference and resource scarcity: governance in the former tribal regions of Pakistan. **Administrative Theory & Praxis**, v. 45, n. 4, p. 1-29, 2023.

PEETERS, Rik; CAMPOS, Sergio A. Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. **International Review of Administrative Sciences**, v. 89, n. 4, p. 00208523221103196, 2022.

ROSADO-SERRANO, A.; PAUL, J.; DIKOVA, D. International franchising: a literature review and research agenda. **Journal of Business Research**, v. 85, n. September 2017, p. 238-257, 2018.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 25, n. 2, p. 401-432, 2019.

SCHÜTZE, Carolin; JOHANSSON, Håkan. The importance of discretion for welfare services to minorities: examining workload and anti-immigration attitudes. **Australian Journal of Public Administration**, v. 79, n. 4, p. 426-443, 2020.

SCOTT, P. G. Assessing determinants of bureaucratic discretion: an experiment in street-level decision making**. Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 7, n. 1, p. 35-58, 1997.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análises e casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cenage, 2014. Cap. 2.

ZAMBONI, Lucila M. Expanding the theoretical boundaries of active representation: clients' deservedness of service in the 911 emergency system. **Public Administration**, v. 98, n. 2, p. 465-479, 2020.

ZANI, F. B.; COSTA, F. L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar — novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 889-912, 2014.