

- PROVAN, K. G.; MILWARD, H. B. Institutional-Level Norms and Organizational Involvement in a Service-Implementation Network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (4), p.391-417, 1991.
- RHODES, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, p.155-69, 1973.
- SCHARFF, F. W. (ed.) *Games in Hierarchies and Network*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 1993.
- SELZNICK, P. *TVA and the Grass Roots*. Berkeley, CA: University of California Press, 1949.
- STOKER, R. P. *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- THOMPSON, J. D. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill, 1967.
- TORENVLIED, R. *Besluiten in Uitvoering: Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op Sociale vernieuwing in drie gemeenten*. Amsterdam: Thesis Publishers, 1996.
- WEBER, E. *Pluralism by the Rules: Conflict and Cooperation in Environmental Regulation*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1998.

## CAPÍTULO 11

### BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcia K. Meyers e Susan Vorsanger

O controle democrático dos agentes implementadores é uma preocupação constante da administração pública. Há gerações estudiosos e praticantes debatem a relação apropriada entre a política dos processos legislativos e a administração das leis resultantes. Recentemente, entraram no debate pesquisadores que trabalham com modelos de escolha racional, dando atenção especial às estruturas de incentivo e contratuais que alinham os interesses dos agentes implementadores com os responsáveis pela formulação de políticas. Preocupações semelhantes têm sido proeminentes em textos sobre implementação de políticas, seja concebida como uma questão "de cima para baixo", de fidelidade aos objetivos dos formuladores de políticas, ou como uma questão "de baixo para cima", de adaptação das políticas durante o processo de implementação.

O controle dos "burocratas de nível de rua" suscita um conjunto de questões particularmente importantes e espinhosas para estudiosos interessados em controle burocrático e implementação de políticas. Em seu estudo seminal de trabalhadores em escolas, tribunais e órgãos de assistência social, Michael Lipsky define burocratas de nível de rua como "servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que têm grande discrição na execução de seu trabalho" (1980, p.3). Estão incluídos nessa categoria professores, policiais, assistentes sociais, inspetores de saúde e segurança e outros funcionários públicos que controlam o acesso a programas públicos ou fazem cumprir leis e regulamentos. Como tal, ocupam uma posição única, e excepcionalmente influente, no processo de implementação.

Neste capítulo considerou-se o que é conhecido e parte do que ainda deve ser aprendido sobre o papel dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas. Iniciou-se com uma revisão das características

mais frequentemente discutidas desses trabalhadores de linha de frente que fazem as vezes de formuladores de políticas *de facto*. Em seguida, foi considerado se os funcionários que supervisionam as políticas controlam as ações discricionárias desses trabalhadores e como o fazem. Isso leva a considerar questões normativas que motivam preocupações sobre controle hierárquico: as implicações do exercício da discricção no nível de rua para a governança democrática, o trato com os cidadãos e o êxito das políticas. A revisão traz à tona contradições significativas presentes nos textos. Alguns estudos retratam esses trabalhadores como ocupantes de uma posição de impotência a jusante das correntes de decisões políticas e burocráticas; em outros estudos, aparecem como servidores públicos leais que buscam o bem público mesmo quando isso significa modificar normas institucionais; outros estudos, ainda, os descrevem como burocratas egoístas cujos mecanismos de participação frustram a vontade dos funcionários eleitos.

Concluiu-se o capítulo sugerindo que essas descrições contraditórias revelam muito da complexidade dos processos de implementação e das influências de múltiplos fatores em interação sobre os trabalhadores de nível de rua. Essa complexidade ressalta a necessidade de modelos teóricos mais sofisticados, que reconheçam a contribuição de mecanismos de controle hierárquicos, restrições organizacionais e incentivos individuais. Além disso, suscitam importantes advertências sobre a contextualização das avaliações do desempenho de linha de frente. Diferenças quanto a características políticas, organizacionais e técnicas, entre outras, dos contextos de implementação, impedem a adoção de um padrão único de implementação "bem-sucedida". É igualmente difícil estar de acordo com um padrão único para "cooperação" da linha de frente com a governança democrática e o êxito das políticas. Se for desconsiderado como os contextos de implementação estruturam as atividades dos trabalhadores de linha de frente, arrisca-se a dar crédito a eles ou a culpá-los por resultados, em grande medida, determinados por características do projeto de políticas, da capacidade organizacional ou de outros fatores de implementação.

## DEFINIÇÃO DO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA

Devido a sua posição na interface entre os cidadãos e o Estado, os burocratas de nível de rua têm oportunidades significativas de influenciar a execução das políticas públicas. Os trabalhadores de linha de frente são responsáveis por muitas das atividades centrais dos órgãos públicos, desde a determinação da elegibilidade do programa à alocação de benefícios, o julgamento de conformidade com as normas, a imposição de sanções e a isenção de penalidades a indivíduos e empresas. Essas atividades de linha de frente formam o núcleo técnico de muitas organizações públicas.

Uma vez que essas atividades envolvem interações diretas com os cidadãos, os trabalhadores de linha de frente também exercem discricção considerável. Grande parte da produção dos órgãos públicos assume a forma de serviços intangíveis e atividades executivas, cuja qualidade é difícil de avaliar e monitorar. Quando essa produção envolve contato direto com os cidadãos, a capacidade dos supervisores de monitorar e dirigir as atividades da equipe é ainda mais restrita. A diferença de outros processos de produção, serviços de "transformação de pessoas" e regulação exigem que os trabalhadores de linha de frente se dediquem a um processo de produção conjunta com sua matéria-prima; sem a cooperação ativa dos indivíduos que são beneficiários dos serviços públicos ou os alvos das normas públicas, raramente os trabalhadores conseguem gerar os resultados de políticas desejados (Hasenfeld, 1992). Essa interdependência introduz grande variabilidade e imprevisibilidade no trabalho dos burocratas de nível de rua. Além disso, aumenta consideravelmente a necessidade e as oportunidades de empregar o julgamento discricionário.

Dada a sua posição na interface entre o Estado e o cidadão e as oportunidades de aplicar a discricção, a influência exercida pelos trabalhadores de linha de frente supera sua autoridade formal. Eles operam, nos termos de Michael Lipsky (1980), como burocratas que não apenas executam, mas moldam ativamente os resultados das políticas, interpretando regras e alocando recursos escassos. Por meio de sua rotina e das decisões que tomam, esses trabalhadores, em realidade, *produzem* políticas públicas tal como os cidadãos as experimentam.

Alguns observadores atribuem uma influência de maior alcance aos trabalhadores de nível de rua. Lipsky (1980) afirma que estes atuam como "agentes de controle social" por meio da exigência de condutas que fazem aos cidadãos com quem interagem. Vinzant e Crothers defendem a reformulação da expressão "trabalhadores de linha de frente" para "líderes de nível de rua", cujas escolhas sobre que resultados buscar e sobre como alcançá-los "ajuda a definir o que significa ser um cidadão nos Estados Unidos" (1998, p.19). Maynard Muno e Musheno observam que os trabalhadores de linha de frente geralmente rejeitam o termo burocrata de nível de rua e se determinam "agentes-cidadãos que ajudam a criar e a manter a ordem normativa da sociedade" (2003, p.23).

## O EXERCÍCIO DA DISCRICÇÃO NO NÍVEL DA RUA

O potencial para ações e decisões discricionárias dos trabalhadores de linha de frente suscita questões óbvias de controle democrático. Em seu estudo sobre inspetores rurais dinamarqueses, Winter (2000) coloca a pergunta: "os burocratas de nível de rua são funcionários ou patrões?". As questões

sobre se os responsáveis pela formulação de políticas públicas controlam a discricção de seus agentes implementadores, e sobre como o fazem, têm dominado grande parte da pesquisa empírica sobre policiais e assistentes sociais, inspetores de saúde e segurança, inspetores de construção civil e outros trabalhadores de linha de frente.

Os pesquisadores têm examinado vários fatores políticos, organizacionais e profissionais que controlariam, segundo previsões, a discricção no nível de rua. Os resultados desses estudos têm chegado a conclusões variadas e algumas vezes contraditórias. Consideradas em conjunto, entretanto, sugerem complexidade em vez de contradição. Os burocratas de nível de rua estão enraizados em interagir sistemas de políticas, organizacionais, profissionais, comunitários e socioeconômicos. A capacidade de influência de um único fator sobre seu comportamento discricionário – seja esse fator a diretriz de um funcionário do setor de políticas ou a cultura de um órgão local – é mediada pela influência de outras forças, muitas vezes concorrentes, sobre o sistema de implementação.

### Controle político

Vários estudiosos discutem se os funcionários políticos controlam as ações discricionárias dos burocratas de nível de rua. Essa questão tem sido particularmente saliente para pesquisadores do sistema federalista, altamente descentralizado, dos Estados Unidos. Diversos estudos baseados em grandes conjuntos de dados administrativos de múltiplos estados encontraram indícios de que o poder político partidário (geralmente medido como a composição partidária do Poder Legislativo local) explica uma fração significativa da variação no desempenho de tais atividades de linha de frente, como a determinação da elegibilidade para benefícios por invalidez (Keiser, 1999), a concessão de isenção, por justa causa, de requisitos de cooperação relacionados à pensão alimentícia (Keiser e Soss, 1998), a condução de inspeções de saúde e segurança ocupacionais e a imposição de penalidades (Scholz et al., 1991). A partir dessa pesquisa, Scholz e seus colegas chegam à conclusão otimista de que “a sensibilidade do escritório regional à política eleitoral local reintroduz uma medida de controle democrático local, que compensa a deficiência das instituições centrais em fornecer controles democráticos suficientes no nível nacional” (p.84).

Uma vez que se baseiam em indicadores altamente agregados de condutas de nível de rua, esses estudos fornecem, na melhor das hipóteses, indícios indiretos de controle político sobre as ações e as decisões dos burocratas de nível de rua. Pesquisas conduzidas com maior proximidade das linhas de frente geraram conclusões menos otimistas sobre a capacidade de dos funcionários políticos de gerir os trabalhadores de linha de frente.

Em seu estudo sobre os inspetores agrícolas dinamarqueses, por exemplo, Winter (2000) conclui que, devido a assimetrias de informação entre trabalhadores de nível de rua e seus supervisores, aspectos importantes do trabalho de linha de frente ficam fora do controle dos executivos políticos. Ele sugere que diretores políticos exercem apenas um “controle político diferenciado e limitado” sobre as burocracias de nível de rua. Em particular, Winter conclui que as ações visíveis, como o número de inspeções, estão mais sujeitas ao controle dos funcionários políticos que os fatores observados menos facilmente, como o rigor das inspeções ou a severidade das penalidades.

Estudos sobre trabalhadores de programas de assistência social chegam a conclusões semelhantes. Em uma pesquisa sobre fornecimento de informações relacionadas a reformas de assistência social no estado da Califórnia, por exemplo, Meyers, Glaser e MacDonald (1998) concluem que as ações dos trabalhadores de linha de frente eram coerentes com os padrões visíveis do programa – como no processamento de reclamações –, mas eram pouco alinhadas às metas do programa menos facilmente observadas e monitoradas, relacionadas a novas atividades associadas ao emprego. Lin também descreve resultados variados na implementação de programas educacionais em prisões. Em um dos casos ela observou que as atividades da equipe correspondiam exatamente aos objetivos das políticas; em outros ela verificou que os profissionais subvertiam os objetivos iniciais, dedicando-se a atividades diferentes das propostas, os negligenciavam por não conseguir se dedicar a várias atividades ou abandonavam completamente o programa de implementação. Lin argumenta que esses resultados são consequência de uma proposta baseada em atividades difíceis de observar e controlar; em “numerosas pequenas ações, como dormir em sala de aula ou ser repreendido por agentes penitenciários por ter faltado à aula, que, consideradas em sua totalidade, são a essência da política” (2000, p.35).

### Controle organizacional

Outros pesquisadores focam no papel da organização no controle da discricção de linha de frente. No nível mais básico, o exercício da discricção por trabalhadores de linha de frente tem sido vinculado à estrutura do ambiente de serviço. Por exemplo, em seu estudo sobre o insucesso da implementação integral de reformas de assistência social pelo pessoal de linha de frente na Califórnia, Meyers e Dillon (1999) descrevem o “paradoxo” resultante quando os funcionários responsáveis por políticas estimularam o pessoal de linha de frente a implementar novas políticas, mas mantiveram os sistemas de monitoramento de desempenho e as estruturas de incentivo que enfatizavam tarefas de determinação de elegibilidade.

O alcance e a direção da discrição de linha de frente também estão ligados à complexidade organizacional e de tarefas. A complexidade aumenta a necessidade de decisões discricionárias por trabalhadores de linha de frente junto com a dificuldade de supervisão e monitoramento de suas ações. Além disso, esforços políticos para controlar a discrição por meio de promulgação de regras e procedimentos muitas vezes geram resultado contrário, forçando os trabalhadores de linha de frente a aplicar seletivamente regras que são demasiadamente numerosas para ser aplicadas em totalidade (Simon, 1983). Como observam Maynard-Moody e Musheno: "o trabalho de nível de rua é, ironicamente, saturado de regras, mas não é por estas limitado" (2003, p.8).

Vários estudos identificam restrições de recursos como uma influência central sobre o alcance e a direção da discrição de linha de frente. Os burocratas de nível de rua foram observados lidando com recursos escassos e inúmeras demandas de clientes, por conta do racionamento de serviços, da discriminação da provisão de serviços para clientes mais cooperativos e da racionalização dos objetivos do programa (Lipsky, 1980; Pesso, 1978; Winter, 2001). Como Brodtkin observa, "assistentes sociais, assim como outros burocratas de níveis mais baixos, não fazem apenas o que querem ou o que lhes dizem para querer. Eles fazem o que podem" (1997, p.24). Seus estudos sobre assistentes sociais de linha de frente sugerem que recursos e incentivos institucionais estabelecem as fronteiras no interior das quais podem agir. Ironicamente, esforços para enfrentar recursos limitados podem levar a um tratamento inconsistente ou particularista de clientes semelhantes ou à criação de rotinas para o tratamento de clientes com necessidades diferentes (Brodtkin, 1995 e 1997; Hagen, 1987; Pesso, 1978; Weatherley e Lipsky, 1977). A importância de recursos foi notada também em estudos sobre o esforço regulador de inspetores governamentais (Winter, 2000) e em pesquisas que utilizaram dados administrativos para estudar variações em atividades de linha de frente, como alocação de pensões alimentícias, concessão de benefícios por invalidez e isenção de requisitos para que pais solteiros colaborem com pagamento de pensão (Keiser, 1999; Keiser e Soss, 1998).

Em seu estudo sobre a implementação desigual de programas educativos em prisões, Lin aprimora a discussão de fatores organizacionais, argumentando que é provável que as novas políticas sejam bem-sucedidas apenas quando são congruentes com o contexto organizacional dos órgãos executores. "Quando as políticas estão direcionadas a outros propósitos que não aqueles que os formuladores de políticas previram, não é porque a equipe não compreende seu trabalho. Pelo contrário, é precisamente porque tentam entender seu trabalho e, dessa forma, compreender suas atividades como uma série de atividades relacionadas, todas direcionadas ao mesmo propósito. Isso naturalmente os leva a atribuir cada nova política aos valores mais salientes em sua organização", observa Lin (2000, p.162).

## Ideologia do trabalhador e normas profissionais

Outros estudiosos afirmam que os burocratas de nível de rua são relativamente imunes tanto ao poder de diretrizes de políticas como de incentivos organizacionais formais. Eles assinalam a influência dos interesses individuais, das normas e processos profissionais por meio dos quais os trabalhadores constroem significados em suas rotinas de trabalho.

Vários especialistas em administração pública descrevem as normas de serviço público como o incentivo mais forte ao desempenho burocrático. Alguns observadores dos burocratas de nível de rua chegaram a conclusões semelhantes. Examinando dados coletados por pesquisa e observação, Brehm e Gates (1997) concluem que os supervisores exercem influência relativamente reduzida sobre as escolhas de políticas dos burocratas – inclusive dos que trabalham nas linhas de frente de serviços sociais e de policiamento. Os autores inferem que grande parte dos burocratas regulam a si mesmos. Eles "trabalham" – em vez de fugir ao trabalho ou de sabotar esforços de políticas – primeiramente porque seguem normas de serviço público e, em segundo lugar, porque essas normas são compartilhadas e reforçadas por seus colegas burocratas. As conclusões de Brehm e Gates sugerem que a discrição burocrática depende, antes de mais nada, das preferências individuais dos burocratas, "felizmente para o público, os burocratas com quem conversamos em nosso estudo preferem trabalhar e servir ao público" (1997, p.196).

Estudiosos identificaram vários aspectos da ideologia do trabalhador que podem ser importantes para comportamentos discricionários, da socialização das normas profissionais às crenças pessoais sobre instrumentos e objetivos de políticas. A pesquisa de Winter (2001) sobre condutas de enfrentamento de trabalhadores de linha de frente em um programa de assistência social dinamarquês fornece sustentação empírica ao papel multidimensional das crenças dos trabalhadores. A análise de Winter foi significativamente aprimorada por relatos das crenças dos trabalhadores sobre seu ambiente de trabalho (inclusive sobre a percepção que têm da carga de trabalho e da adequação do apoio profissional), da avaliação que fazem sobre os instrumentos de política à disposição e de suas crenças sobre a população-alvo.

Em um estudo sobre o compromisso de trabalhadores de linha de frente com atividades colaborativas entre órgãos distintos, Sandfort (2000) estende sua investigação a normas profissionais, considerando o papel das crenças coletivas desses trabalhadores durante o cumprimento de suas tarefas diárias. A autora descreve os assistentes sociais de linha de frente como, em grande parte, isolados do ambiente externo e resistentes a novas diretrizes de políticas, sendo isso válido tanto aos que trabalhavam em órgãos públicos como aos que trabalhavam para contratantes privados que empregavam monitoramento de desempenho com base em resultados.

Sandfort conclui que os burocratas de nível de rua eram, muitas vezes, orientados por conhecimento compartilhado e por crenças coletivas que a equipe desenvolveu na rotina de trabalho. Quando as iniciativas de gestão eram coerentes com esses esquemas coletivos, os trabalhadores de linha de frente achavam razoável acatar as novas diretrizes. No entanto, quando as iniciativas pareciam ilegítimas ou desvinculadas das realidades já presentes na rotina diária, os esquemas coletivos dos trabalhadores legitimavam a busca por objetivos e definições de êxito alternativos.

Em uma pesquisa inovadora sobre as "histórias" ou narrativas que os trabalhadores de linha de frente usam para descrever seu trabalho, Maynard-Moody e Musheno (2003) descrevem os burocratas de nível de rua em centros de reabilitação profissional, em escolas e escritórios de assistência social como raramente limitados por diretrizes ou regulamentos formais em sua alocação de tempo e de benefícios aos clientes. Os burocratas contavam, em vez disso, com suas próprias avaliações morais – avaliações baseadas no conhecimento sobre os clientes do programa e na interação direta com tais clientes. Em sua própria concepção, eles não se percebiam como implementadores de políticas públicas, mas como "agentes-cidadãos" que agiam em resposta a necessidades e circunstâncias individuais. Como resultado, Maynard-Moody e Musheno concluem que "as decisões e as ações no nível de rua são orientadas menos por regras, treinamentos ou procedimentos e mais por crenças e normas, especialmente crenças e normas sobre o que é justo" (2003, p.6).

## QUESTÕES NORMATIVAS E AVALIATIVAS SOBRE A DISCRICÃO NO NÍVEL DE RUA

A relevância do debate sobre controle depende completamente de crenças normativas sobre governança democrática e execução de políticas. Deve-se pensar no grau de controle e limitação das ações discricionárias dos trabalhadores de linha de frente por parte dos funcionários responsáveis por políticas, à medida que se acredita que isso tenha implicações sobre resultados valorizados: governança democrática, tratamento justo e igualitário dos cidadãos ou êxito das políticas.

Neste ponto os textos também apresentam muitas contradições. A crença de que o melhor modo de alcançar esses resultados é um modelo hierárquico de controle "de cima para baixo" é uma herança das primeiras teorias de administração pública. Várias perspectivas concorrentes sugerem que o exercício da discricão por trabalhadores de linha de frente não apenas é inevitável como também desejável – para promover o controle democrático sobre processos de políticas, para adaptar as políticas às necessidades individuais e para aumentar a efetividade dos esforços de políticas.

## Governança democrática

A preocupação mais óbvia referente à governança é o potencial que os burocratas de nível de rua têm de minar os objetivos dos funcionários eleitos. Uma vez que esses burocratas não são nomeados por funcionários eleitos, são em grande medida imunes à *accountability* eleitoral. À medida que os funcionários eleitos não podem controlar completamente as decisões e ações desses burocratas, os cidadãos têm poucos mecanismos para avaliar, e muito menos para controlar, seu impacto sobre as políticas. Os objetivos das políticas podem ser deslocados ou distorcidos quando os trabalhadores de linha de frente concentram energias na gestão de cargas de trabalho, no trato das demandas de tarefas ou na busca de seus próprios interesses políticos, ideológicos ou relativos a políticas (por exemplo, Lipsky, 1980; Sandfort, 2000; Winter, 2000). Na linguagem da teoria do agente principal, enquanto alguns burocratas de nível de rua podem "trabalhar" para alcançar objetivos dos formuladores de políticas, outros podem "esquivar-se", buscando outros objetivos, ou "sabotar" políticas, minando deliberadamente as diretrizes de seus superiores (Brehm e Gates, 1997).

Em relação aos demais aspectos, o exercício da discricão por trabalhadores de nível de rua pode na realidade contribuir à governança democrática por meio do preenchimento de lacunas entre cidadãos e funcionários eleitos. Trabalhadores de programas locais, inspetores e outros trabalhadores de linha de frente podem atuar como mecanismo de equilíbrio em relação ao exercício do poder dos legisladores, que frequentemente estão muito distantes dos cidadãos que constituem o público-alvo de suas políticas (por exemplo, Ferman, 1990). O exercício de discricão por trabalhadores de linha de frente pode promover a democracia representativa, permitindo a influência local sobre normas e burocracias federais (Scholz et al., 1991) e criando oportunidades de que os mais afetados pelas políticas influenciem sua execução (Ferman, 1990). Vinzant e Crothers (1998) propõem um papel de governança ainda mais importante para os "líderes de nível de rua", cujo trabalho "ativo, controlável e responsável" na interface entre os cidadãos, as comunidades e o Estado pode aumentar a legitimidade e a sensibilidade dos órgãos governamentais.

## Trato com os cidadãos

Uma segunda questão normativa refere-se às implicações da discricão no nível de rua para os indivíduos que são afetados por suas ações. É possível que os trabalhadores usem de discricão para o benefício dos cidadãos com os quais interagem. Pode-se argumentar que os trabalhadores que estão mais próximos ao cidadão-cliente são mais capazes de considerar circunstâncias

individuais quando alocam benefícios, fazem cumprir regulamentos, aplicam sanções etc. Supõe-se também que eles têm conhecimento e habilidades profissionais que podem ser usadas em benefício dos clientes (Vinzant e Crothers, 1998). Estudos sobre assistentes sociais, conselheiros de reabilitação, policiais e professores fornecem exemplos numerosos do exercício de "discriminação positiva" para assistir aqueles indivíduos que consideram ser mais necessitados ou merecedores da assistência (Goodsell, 1981; Maynard-Moody e Musheno, 2003). Dinâmicas semelhantes podem criar relações de cumplicidade entre reguladores e seu público-alvo. Gormley, por exemplo, descreve "rituais regulatórios" em creches dos Estados Unidos, os quais surgem de uma combinação entre regras estatais fracas e relutância dos reguladores em expulsar fornecedores de qualidade insuficiente. Como descreve Gormley, "o efeito cumulativo de todas essas normas é que bons e maus fornecedores tornam-se praticamente indistinguíveis, a julgar pela produção da agência reguladora. Os inspetores sabem quem se comportou bem ou mal, e isso permanece um segredinho deles" (1995, p.56).

É igualmente possível que o exercício da discricção com *accountability* mínima conceda aos trabalhadores poder indevido sobre a alocação de recursos e a execução de obrigações. Burocratas de nível de rua no papel de guardiães podem limitar o acesso de demandantes aos benefícios aos quais têm direito (Hill e Bramley 1986). Outras possibilidades perturbadoras surgem quando se permite que os burocratas concedam tratamento diferenciado aos beneficiários ou alvos da política pública, introduzindo seus próprios preconceitos na distribuição de benefícios públicos e na execução de penalidades (Brodkin, 1997; Keiser e Soss, 1998; Lipsky, 1980). Brodtkin e outros afirmam que limitações permanentes de recursos associadas à dificuldade de monitorar a qualidade de serviços de linha de frente em órgãos públicos criam condições nas quais é muito provável que os trabalhadores forneçam serviços governamentais inconsistentes ou de má qualidade. A autora observa que isso é particularmente provável no caso de "clientes" pobres e involuntários do Estado de bem-estar social para os quais os "direitos" são incertos, 'opinar' é arriscado e 'sair' significa renunciar à assistência de renda básica" (1997, p.25).

### Êxito das políticas

A terceira questão normativa envolve as implicações da discricção para o êxito dos objetivos das políticas. A capacidade dos trabalhadores de nível de rua de adaptar as políticas às realidades das comunidades locais e dos cidadãos-clientes pode aumentar tanto a sensibilidade como a efetividade das políticas públicas. Quando a tecnologia para a realização dos objetivos de políticas é desconhecida ou incerta, os trabalhadores de linha de frente

também podem contribuir para o êxito das políticas por meio da experimentação, do aprendizado e da adaptação do programa (Ingram, 1990; Pressman e Wildavsky, 1973).

A influência dos trabalhadores de nível de rua também introduz considerável incerteza na realização de políticas públicas. O êxito final dos objetivos de políticas depende da cooperação entre formuladores de políticas, trabalhadores e clientes. Os interesses relativos a políticas desses grupos podem ser claramente diferentes (por exemplo, Meyers et al., 2001). Mesmo quando os três grupos compartilham um interesse de longo prazo pela realização dos objetivos da política, a curto prazo normalmente agem com prioridades completamente diferentes: no caso dos formuladores de políticas, satisfazer as demandas das partes interessadas por resultados visíveis; no caso do pessoal de linha de frente, lidar com os problemas de gestão do trabalho; no caso dos clientes, sobreviver e gerir as burocracias sociais (Lin, 2000; Lynn, 1993).

As tentativas dos formuladores de políticas, dos trabalhadores de linha de frente e dos clientes de satisfazer esses objetivos de curto prazo podem resultar na realização dos objetivos dos funcionários responsáveis por políticas. Behn (1991), por exemplo, descreve programas de assistência ao trabalho bem-sucedidos nos quais os administradores dos órgãos aplicaram medidas de desempenho e incentivos (tais como rastrear e recompensar vagas de trabalho) que alinhavam os interesses dos trabalhadores com os dos profissionais responsáveis por políticas (reduzir o número de atendimentos referentes à assistência) e dos clientes (obter empregos estáveis). A tentativa de cada grupo de satisfazer seus próprios interesses pode resultar, entretanto, em implementação incoerente, na melhor das hipóteses, e incompleta, desorganizada ou malsucedida, na pior. Nesses casos, a realização dos objetivos das políticas é no máximo parcial: por exemplo, a criação de rotinas para planos educacionais "individualizados" (Weatherley e Lipsky, 1977); programas educacionais em prisões que não fornecem instrução (Lin, 2000); inspeções de creches que se tornam "rituais regulatórios" sem sanções ou recompensas (Gormley, 1995); ou programas que treinam "estudantes para o desemprego", direcionando-os a ocupações saturadas ou preparando-os com habilidades obsoletas (Hjern e Porter, 1981) ou que não cumprem a promessa de colocá-los em treinamento e emprego significativos (Winter, 2001).

Grande parte da pesquisa empírica sobre a discricção de linha de frente e o êxito das políticas conta com estudos detalhados de um programa ou de uma pequena quantidade de programas. Alguns utilizaram técnicas variáveis múltiplas para examinar a ligação entre os comportamentos de trabalhadores de linha de frente e o êxito das políticas, aproveitando-se de variações na amostra representativa na abordagem do trabalhador e nos resultados ou rendimentos do programa. As conclusões sobre o poder ex-

plativo do comportamento do trabalhador são variadas e sugerem que os resultados sejam sensíveis tanto à especificação do modelo como à medida da variável dependente.

Riccio e Hasenfeld (1996), por exemplo, encontram pouca sustentação para a hipótese de que a abordagem usada pela equipe de assistência ao trabalho influencia a participação do cliente nas atividades de preparação para o trabalho. Quando usam uma grande amostra de observações de programas semelhantes e aplicam métodos de estimativa de múltiplos níveis para controlar características individuais bem como no nível do programa, Bloom, Hill e Riccio (2001) encontram efeitos substancialmente mais fortes no nível do cliente, associados com a descrição dos trabalhadores sobre a abordagem de serviço em seu escritório – como o grau de personalização.

Estudos de variáveis múltiplas também sugerem que fatores organizacionais e de políticas podem ter efeitos diferenciados sobre aspectos diferentes do comportamento dos grupos-alvo. May e Winter (2000) encontram efeitos significativos, mesmo que fracos, das ferramentas de execução dos órgãos e dos estilos de execução dos inspetores sobre a conformidade dos agricultores às normas agrícolas. No entanto, May e Wood (2000) encontram indícios de que, embora não influencie diretamente a conformidade dos construtores com os códigos de construção, o estilo de execução dos inspetores da construção civil pode fazê-lo indiretamente, afetando seu conhecimento sobre as disposições do código e a cooperação com os inspetores.

## ESTUDO SOBRE O BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA NO CONTEXTO

O crescente corpo de pesquisas sobre burocratas de nível de rua pinta um retrato contraditório. Em alguns estudos esses trabalhadores aparecem como peças frustradas e impotentes em máquinas burocráticas; em outros, como egoístas, cujos mecanismos de enfrentamento distorcem as intenções de políticas dos funcionários eleitos; em outros ainda, como líderes locais heroicos, que traduzem diretrizes de políticas para benefício de seus clientes. Estudos detalhados sobre o impacto da descrição de nível de rua em resultados de políticas atribuem forte influência a trabalhadores de linha de frente, embora os esforços para medir esse impacto usando modelos de variáveis múltiplas tenham encontrado efeitos relativamente fracos.

Esse retrato contraditório dos burocratas reflete tanto a falta de teorias e métodos para estudar os trabalhadores de nível de rua como a deficiência em contextualizar integralmente a avaliação do desempenho. Os trabalhadores de linha de frente muitas vezes exercem uma influência que vai além de suas posições oficiais nos sistemas de implementação; embora também sejam limitados por esses sistemas em aspectos importantes. Tratamentos

teóricos ou empíricos de políticas públicas que não conseguem explicar a adaptação das políticas formais no nível de rua arriscam-se a especificar, incorretamente, a “política” implementada; estudos sobre trabalhadores de linha de frente que não conseguem explicar o contexto no qual trabalham arriscam-se a atribuir a tais trabalhadores crédito (ou responsabilidade) por resultados de políticas sobre os quais eles têm pouco controle.

## Teoria

Conclusões incoerentes sobre o grau em que a descrição de nível de rua, juntamente a fatores que limitam e dirigem o exercício dessa descrição, ressaltam a necessidade de mais modelos conceituais plenamente desenvolvidos que expliquem fontes de influência, muitas vezes concorrentes, sobre os trabalhadores de linha de frente. Como Winter ilustra em seu capítulo neste volume, a implementação resulta de interações entre burocratas de nível de rua, organizações e redes interorganizacionais nas quais trabalham e grupos-alvo com que trabalham; essas interações estão entranhadas em sistemas de projeto de políticas, processos políticos e condições socioeconômicas.

Como argumentaram Hjerm e Porter (1981) há mais de duas décadas, dada a complexidade das estruturas de implementação, nem modelos organizacionais de controle hierárquico nem teorias econômicas de incentivos individuais descrevem completamente as influências sobre os trabalhadores de nível de rua. É claro que estruturas de *accountability* hierárquica e diretrizes de políticas formais controlam as ações dos trabalhadores de linha de frente, mas apenas parcialmente. É preciso desenvolver modelos teóricos que expliquem como o poder desses instrumentos de políticas é mediado, por exemplo, pela congruência de novas políticas com a cultura organizacional existente, como descrito na pesquisa de Lin sobre a introdução de programas educacionais em prisões, ou pelos esquemas coletivos que a equipe desenvolve para compreender os ambientes de trabalho, como descrito por Sandfort em seu estudo sobre a colaboração entre órgãos nos sistemas de assistência social.

Ao mesmo tempo, seria demasiada simplificação descrever os trabalhadores de nível de rua como maximizadores de utilidade cujas ações são livres das preferências dos formuladores de políticas. Os projetos de políticas criam algumas oportunidades de ação e excluem outras. As organizações nas quais os burocratas de nível de rua trabalham funcionam como instrumentos de políticas por meio de recursos, estruturas, padrões de desempenho, recompensas e penalidades, que tanto refletem como fazem cumprir os objetivos dos funcionários responsáveis por políticas. As culturas profissional e de pares nas quais esses burocratas são socializados

também incorporam e reforçam as preferências em relação a políticas. É preciso desenvolver teorias mais integradas sobre como esses fatores políticos, organizacionais e individuais direcionam a discrição de nível de rua em direções específicas por meio do projeto de políticas, de características organizacionais e de normas e cultura profissionais.

## Métodos

A complexidade do contexto de implementação no qual os burocratas de nível de rua estão entranhados também suscita questões importantes para a pesquisa empírica. Estudiosos adotam diferentes abordagens para a investigação dos trabalhadores de linha de frente. Alguns dos dados descritivos mais importantes foram coletados por pesquisadores que utilizaram métodos etnográficos, de observação participante e outros métodos qualitativos. Esses estudos de caso fornecem tanto informações detalhadas sobre a conduta e as condições de trabalho nas linhas de frente dos órgãos públicos como novos modelos conceituais sobre os fatores que transformam os trabalhadores de linha de frente em burocratas de nível de rua. Essas abordagens também são intensivamente trabalhosas; suas limitações óbvias são o tamanho da amostra e a capacidade de generalização. É particularmente difícil isolar as causas e as consequências das atividades de nível de rua e controlar terceiras variáveis com dados extraídos de um local ou de um número reduzido de locais.

Outros analistas recorreram a dados administrativos para construir medidas de atividades de linha de frente em termos de unidades de ação observáveis; exemplos incluem a quantidade de inspeções sanitárias, de seguranças realizadas, das penalidades impostas (Scholz et al., 1991) e de isenções concedidas conforme a arrecadação de pensões (Keiser e Soss, 1998). A vantagem dessas medidas é estar disponível em grandes conjuntos de dados que abarcam locais múltiplos. Mas elas fornecem, na melhor das hipóteses, uma medida indireta das atividades nas linhas de frente. É muito provável que percam as decisões críticas e menos facilmente observadas que dão aos burocratas de nível de rua tanta influência sobre as políticas. Esses estudos também são limitados pelo uso de substitutos por vezes pouco aguçados para as variáveis explicativas. Determinar que a composição partidária do governo local está associada ao rigor das decisões sobre a elegibilidade do programa ou à imposição de penalidades diz que *algo* associado às hierarquias políticas moldou algum aspecto dos comportamentos de linha de frente. Mas diz pouco a respeito dos mecanismos por meio dos quais o controle político foi exercido ou da influência sobre comportamentos de linha de frente menos facilmente quantificados.

Vários pesquisadores agora estão se movendo para além das limitações de ambas as abordagens, usando métodos de múltiplas variáveis para analisar medidas mais precisas e robustas de desempenho no nível de rua. Uma linha de pesquisa promissora considera a contribuição de fatores políticos, organizacionais e individuais para a explicação da variação no comportamento dos trabalhadores. Em um desses estudos, Winter (2001) conclui que a conduta de enfrentamento de trabalhadores em programas de assistência social dinamarqueses é pouco afetada pela compreensão, por parte dos funcionários, de objetivos políticos explícitos, mas é altamente influenciada tanto pelas capacidades real e percebida do programa como pelas crenças dos próprios trabalhadores sobre a efetividade dos instrumentos de política e sobre os objetivos dos esforços de políticas.

Em uma investigação sobre práticas de aplicação regulatória de inspetores agrícolas dinamarqueses, Winter (2000) considera a influência da capacidade administrativa, das preferências dos políticos em relação às políticas e das preferências dos próprios burocratas sobre as práticas de aplicação regulatórias dos inspetores agrícolas dinamarqueses. O autor encontra indícios de que, embora as preferências dos funcionários responsáveis por políticas não tenham influência direta sobre os aspectos mais visíveis dos esforços reguladores dos inspetores (número de inspeções conduzidas), os funcionários exercem influência relativamente forte por meio da capacidade administrativa de financiamento. Entretanto, aspectos menos facilmente observados do estilo de aplicação (como severidade, nível de coerção e formalidade) são influenciados não pelas preferências ou pela capacidade dos formuladores de políticas, mas pelos valores relacionados às políticas, às crenças sobre a efetividade de vários instrumentos de políticas e às preferências de carga de trabalho dos próprios inspetores. Esses estudos ilustram bem o valor de modelos de múltiplas variáveis, tanto para estimar a influência relativa de fatores múltiplos sobre o comportamento no nível de rua como para identificar a influência diferencial desses fatores sobre vários aspectos do comportamento de linha de frente.

Uma segunda linha de pesquisa importante considera o grau em que a variação no comportamento de linha de frente explica a variação na consecução do comportamento desejado do grupo-alvo. Em um exemplo recente, Bloom, Hill e Riccio (2001) modelam diferentes resultados para o cliente em programas de assistência ao trabalho como função do modelo do programa local, da capacidade do programa local, da consistência de crenças entre equipe e administradores e um aspecto do comportamento de linha de frente (personalização de serviços), enquanto controlavam tanto características do cliente como condições econômicas locais. O uso de medidas múltiplas e de métodos de estimativa em múltiplos níveis lhes permite identificar a contribuição do tratamento personalizado para resultados positivos em relação ao cliente.

## Contexto

Debates normativos sobre a influência dos burocratas de nível de rua sobre as políticas públicas também geram afirmações contraditórias sobre sua contribuição para a governança democrática e para a realização de políticas. Essas contradições refletem, em parte, o insucesso de muitos observadores quanto à contextualização de suas avaliações. Se os burocratas de nível de rua estão entranhados em estruturas de implementação complexas, que tanto concedem poder discricionário como direcionam o exercício dessa discricção, é impossível avaliar seu desempenho sem considerar o contexto de implementação. Isso cria dificuldades consideráveis para o analista que espera avaliar o "sucesso" da implementação ou a "cooperação" dos burocratas de nível de rua com os objetivos dos funcionários responsáveis por políticas. As mesmas decisões e ações de linha de frente que representam cooperação em um contexto de implementação podem revelar ociosidade ou mesmo sabotagem em outro.

Os contextos de implementação variam entre países e sistemas políticos. Hill (1997), por exemplo, contrasta a forte preocupação com o controle hierárquico das políticas que surgem no sistema federalista altamente fragmentado e competitivo dos Estados Unidos com os debates "mais moderados e consensuais" sobre colaboração nacional e local que aparecem nos sistemas políticos mais cooperativos dos países escandinavos. As políticas são implementadas em culturas políticas diversas e estão entranhadas em vários conflitos políticos existentes (Brodin, 1990; Ferman, 1990).

Os contextos de implementação também variam segundo o projeto das políticas. A entrega de benefícios aos cidadãos, por exemplo, suscita questões de implementação muito diferentes das relacionadas à regulação de seu comportamento. Uma vez que as políticas projetadas para afetar os comportamentos ou circunstâncias dos grupos-alvo devem ser coproduzidas com esses alvos, o contexto de implementação varia com características da população-alvo. Regular grupos relativamente desprovidos de poder como mantenedores de creches, por exemplo, é uma tarefa diferente de regular alvos bem informados e politicamente influentes como os fabricantes. Além do mais, alguns problemas sociais são mais fáceis de resolver que outros porque a tecnologia é mais exata, os resultados desejados são mais realistas ou os interesses e as capacidades da população-alvo são mais coerentes com os objetivos das políticas.

As políticas e seus projetos determinam não apenas o que será feito ou a quem será fornecido, mas também os recursos e a autoridade que os órgãos implementadores terão à disposição, a capacidade do sistema de fornecimento organizacional, a complexidade da rede interorganizacional que deve cooperar para alcançar os objetivos das políticas, a densidade, a coerência da estrutura de políticas existente e outros fatores organizacio-

nais. É provável que as políticas baseadas em consenso político forte ou as com defensores políticos dominem os projetos de políticas bem elaborados e os recursos apropriados para agentes implementadores. Conflitos políticos não resolvidos, por outro lado, muitas vezes resultam em diretrizes de políticas ambíguas, programas sem base ou políticas com teorias de ação profundamente defeituosas. Reformas incrementais que surgem de acordos políticos muitas vezes criam sistemas densos de responsabilidade organizacional sobreposta e insuficientemente coordenada ou até diretrizes de políticas contraditórias.

Dada a diversidade dos contextos de implementação, resolver questões normativas sobre o que os burocratas de nível de rua *deveriam* fazer e questões empíricas sobre o que eles *fazem* apresentam indeterminação muitas vezes negligenciada. Como Helen Ingram sugere, "o desafio apresentado aos implementadores depende muito dos problemas transmitidos a eles pelos formuladores de políticas" (1990, p.470). Os problemas passados às burocracias implementadoras e as soluções que adotam tornam-se, por vez, o desafio apresentado aos órgãos locais e à equipe de linha de frente - inclusive o trabalho que se pede que façam, os recursos que lhes são fornecidos para tal, as recompensas pela execução e as penalidades para a não execução. Se o trabalho do burocrata depende do contexto de implementação, em relação a quais critérios se avalia o exercício da discricção?

A teoria tradicional de administração pública e implementação fornece uma pergunta: os trabalhadores de linha de frente estão realizando as intenções dos funcionários responsáveis por políticas eleitos? Em sua formulação mais rigorosa, isso sugeriria a avaliação do desempenho de linha de frente em relação ao padrão de execução de políticas. Reconhecendo o controle limitado que muitos trabalhadores exercem sobre os resultados e os impactos das políticas, alguns observadores sugerem que se avalie a fidelidade em termos de comportamento no nível de rua em vez de resultados de políticas. Lin (2000), por exemplo, sugere que o êxito da implementação seja julgado de acordo com as atividades da equipe que forem "plausivelmente relacionadas" à realização do objetivo de políticas. Winter, em seu capítulo, nesse volume, também defende a avaliação de variáveis comportamentais que caracterizam o *desempenho* dos implementadores. Se esse desempenho ocasiona comportamentos desejados entre grupos-alvo, depende de variáveis adicionais a validade do modelo causal subjacente, que pode estar além do controle dos trabalhadores de nível de rua.

A fidelidade às intenções dos formuladores de políticas pode fornecer um padrão de medida útil quando as intenções dos funcionários responsáveis por políticas são claras, coerentes e razoáveis do ponto de vista da capacidade e expertise do órgão. Mas essas condições de implementação estão longe de ser seguras em sociedades democráticas e, quando a tecnologia e os objetivos de políticas são menos seguros, esse padrão é, na melhor das

hipóteses, incompleto. Considera-se o caso, bastante comum em políticas sociais, no qual funcionários formuladores de políticas alcançam um consenso político adotando diretrizes de políticas ambíguas ou até contraditórias. Nesse exemplo, é possível avaliar as atividades de trabalhadores de linha de frente em termos da negociação bem-sucedida de um conjunto claro de diretrizes.

Em outros casos, os formuladores de políticas podem resolver problemas políticos passando diretrizes de políticas conceitualmente defeituosas ou as passando a órgãos de implementação fracos e inapropriados; a busca "fiel" dos interesses dos formuladores de políticas nesse caso pode ser medida pelo grau em que o pessoal de linha de frente modifica e aperfeiçoa a diretriz legislativa ou administrativa. Quando a tecnologia requerida para alcançar os fins desejados em relação às políticas é incerta ou desconhecida, a cooperação de linha de frente pode ser avaliada pelo alcance e pelo êxito da experimentação do programa local. Em outros casos ainda, os agentes implementadores de linha de frente podem tentar buscar fielmente os interesses dos formuladores de políticas, mas fracassam na realização dos objetivos das políticas porque não recebem os recursos, ou falta capacidade tecnológica, para executá-las. Nessas condições, êxito e cooperação devem ser vistos em termos de aprendizado de políticas, sendo que o pessoal implementador informa os formuladores de políticas sobre o desacordo entre objetivos formais e capacidade real. A cooperação nessas condições poderia ser definida, de acordo com outro ponto de vista, como cumplicidade silenciosa à não realização de promessas audazes, mas essencialmente irreais, que os funcionários responsáveis por políticas fazem a seus eleitores.

Em síntese, em diferentes contextos de implementação, pode-se considerar criatividade, adaptação, aprendizagem, empreendedorismo, experimentação ou até cumplicidade como resultado apropriado em relação ao qual avaliar o exercício da discricção por burocratas de nível de rua. O insucesso em reconhecer essa indeterminação pode levar a atribuir crédito ou culpa a burocratas de nível de rua por resultados de políticas quando a atenção deveria ser direcionada para projetos de políticas e outros fatores como o contexto de implementação. Hill observa sobre a avaliação de esforços recentes de descentralização na Grã-Bretanha: "a noção da diferenciação entre formulação e implementação de políticas fornece um instrumento magnífico para deslocar a responsabilidade – não havia nada errado com a política, mas ela foi minada, subvertida e etc." (1997, p.383).

## CONCLUSÃO

Os trabalhadores de linha de frente de órgãos públicos desempenham um papel importante, ainda que frequentemente negligenciado, na configuração

do fornecimento, rendimento e impacto das políticas. Foram negligenciados por muitos funcionários responsáveis por políticas que se surpreendem com a não execução ou implementação distorcida de suas diretrizes de políticas. Foram negligenciados por pesquisadores de processos de políticas, cujo interesse frequentemente termina com a adoção dessas diretrizes. E foram negligenciados por avaliadores de programas que supõem, de maneira errônea, que o "tratamento" das políticas que estão avaliando está descrito de modo preciso por essas diretrizes.

O papel dos trabalhadores de linha de frente é muitas vezes ignorado porque estudar esses processos é muito difícil. Quando se revisa a modesta literatura acadêmica sobre os burocratas de nível de rua, é tentador concluir que, quando os estudiosos examinam essas questões, tiram conclusões fundamentalmente diferentes – sobre o grau de discricção exercido por trabalhadores de nível de rua e na forma como consideram se essa discricção é boa ou ruim para a democracia e para a realização das políticas.

Argumentou-se neste capítulo que essas contradições aparentes têm mais a ver com limitações na teoria, nos métodos e na contextualização da pesquisa que com discordâncias fundamentais. A teoria foi limitada pelo insucesso em especificar as dimensões do comportamento de nível de rua que importam para a governança e para a realização de políticas e em identificar os modos pelos quais o controle hierárquico (por exemplo, por meio de projeto e de supervisão de políticas) e os incentivos no nível individual (como normas profissionais e crenças individuais) interagem para direcionar esses comportamentos. A pesquisa empírica foi limitada pelas dificuldades de definir e observar comportamentos relevantes através de ambientes diversos. Estudos sobre múltiplos locais que apreendem variações em ambientes de políticas e organizacionais adotaram substitutos relativamente fracos para comportamentos de nível de rua, enquanto pesquisas empregando medidas mais importantes foram geralmente conduzidas em um ambiente ou em um número limitado de ambientes que não fornecem alteração nas variáveis dos indicadores.

Apesar dessas dificuldades, há razão para otimismo a respeito do futuro da pesquisa sobre burocratas de nível de rua. Muitos pesquisadores estão empregando métodos de múltiplas variáveis para isolar a influência de fatores contextuais sobre comportamentos no nível de rua, resultados de políticas e até efeitos de políticas. Estudos sobre fornecimento de serviços e comportamentos regulatórios em ambientes múltiplos estão identificando constructos que parecem ser robustos através de diferentes contextos de órgãos, políticas e nacionais. E pesquisadores com orientação teórica mais forte estão aumentando a compreensão do modo como os burocratas de nível de rua entendem seus ambientes – e como esses processos de "entendimento" informam e orientam seu comportamento cotidiano.

Um dos desafios mais importantes para esses e outros pesquisadores será encontrar atributos comuns entre trabalhadores de nível de rua enquanto se mantêm cientes dos modos pelos quais sistemas políticos, sociais e econômicos mais amplos modelam o contexto para seu trabalho. Conceder maior importância às atividades e à influência dos burocratas de nível de rua enriquecerá a compreensão sobre êxitos e fracassos na implementação. Mas atribuir esses sucessos ou deficiências exclusivamente aos burocratas de nível de rua pode facilmente desviar de uma análise dos fatores políticos, dos projetos de políticas e organizacionais que modelam suas ações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEHN, R. *Leadership counts*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- BLOOM, H. S.; HILL, C. J.; RICCIO, J. *Modeling the Performance of Welfare-to-Work Programs: The Effects of Program Management and Services, Economic Environment, and Client Characteristics*. Manpower Demonstration and Research Corporation.
- BREHM, J.; GATES, S. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.
- BRODKIN, E. Z. Implementation as Policy Politics. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. (eds.) *Implementation and the Policy Process*. Nova York: Greenwood Press, 1990.
- BRODKIN, E. Z. Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review*, v.7, n.1, p.1-33, 1997.
- BRODKIN, E. Z. *The State Side of the "Welfare Contract": Discretion and Accountability in Policy Delivery*. University of Chicago, School of Social Service Administration, 1995.
- FERMAN, B. When Failure is Success: Implementation and Madisonian Government. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. (eds.) *Implementation and the Policy Process*. Nova York: Greenwood Press, 1990.
- GOODSELL, C. T. Looking Once Again at Human Service Bureaucracy. *Journal of Politics*, v.43, p.763-78, 1981.
- GORMLEY JR., W. T. *Everybody's Children: Child Care as a Public Problem*. Washington: Brookings Institution, 1995.
- HAGEN, J. L. Income Maintenance Workers: Technicians or Service Providers? *Social Service Review*, p.261-71, jun. 1987.
- HASENFELD, Y. The Nature of Human Services Organizations. In: HASENFELD, Y. (ed.) *Human Services as Complex Organizations*. Newbury Park, 1992, p.3-23.
- HILL, M. Implementation Theory. Yesterday's Issue? *Policy and Politics*, v.25, n.4, p.375-85, 1997.
- HILL, M.; BRAMLEY, G. *Analysing Social Policy*. Nova York: Blackwell, 1986.
- HJERN, B.; PORTER, D. O. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, v.2, n.3, p.211-27, 1981.
- INGRAM, H. Implementation: A Review and Suggested Framework. In: LYNN, L.; WILDAVSKY, A. (eds.) *Public Administration: the State of the Discipline*. Chatham: Chatham House, 1990, p.462-80.

- 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.
- KEISER, L. R.; SOSS, J. With Good Cause: Bureaucratic Discretion and the Politics of Child Support Enforcement. *American Journal of Political Science*, v.42, n.4, p.1133-56, 1998.
- LIN, A. C. *Reform in the Making: The Implementation of Social Policy in Prison*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LYNN JR., L. E. Policy Achievement as a Collective Good: A Strategic Perspective on Managing Social Programs. In: BOZEMAN, B. (ed.) *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass, p.108-33, 1993.
- MAY, P. J.; WINTER, S. Reconsidering Styles of Regulatory Enforcement: Pattern in Danish Agro-Environmental Inspection. *Law and Policy*, v.22, n.2, p.143-73, 2000.
- MAY, P. J.; WOOD, R. Regulating Compliance in Inspector Behavior. Trabalho apresentado na Annual Research Meeting da Association for the Public Policy Analysis and Management, Washington, 1-3 nov. 2001.
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- MEYERS, M.; DILLON, N. Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Can't Reform Welfare. In: FREDERICKSON, G.; JOHNSTON, J. (eds.) *Public Administration as Reform and Innovation*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1999.
- MEYERS, M.; GLASER, B.; MACDONALD, K. (1998) 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.
- MEYERS, M.; RICCUCCI, N. M.; LURIE, I. Achieving Goal Congruence in Complex Environments: The Case of Welfare Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.11, n.2, p.165-202, 2001.
- PESSO, T. Local Welfare Offices: Managing the Intake Process. *Public Policy*, v.26, n.2, p.305-30, 1978.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- RICCIO, J.; HASENFELD, Y. Enforcing a Participation Mandate in a Welfare-to-Work Program. *Social Service Review*, v.7, n.4, p.516-42, 1996.
- SANDFORT, J. R. Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.10, n.4, p.729-56, 2000.
- SCHOLZ, J. T.; TWOMBLY, J.; HEADRICK, B. Street-Level Political Controls over Federal Bureaucracy. *American Political Science Review*, v.85, n.3, p.829-50, 1991.
- SIMON, W. H. Legality, Bureaucracy, and Class in the Welfare System. *Yale Law Journal*, v.92, p.1198-250, 1983.
- VINZANT, J. C.; CROTHERS, L. *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington: Georgetown University Press, 1998.
- WEATHERLEY, R.; LIPSKY, M. Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation. *Harvard Educational Review*, v.47, n.2, p.171-97, 1977.

B. Guy Peters e Jon Pierre (Orgs.)

WINTER, S. Information Asymmetry and Political Control of Street-Level Bureaucrats: Danish Agro-Environmental Regulation. Trabalho apresentado na Annual Research Meeting da Association for Public Policy Analysis and Management, Seattle, 2-4 nov. 2000.

WINTER, S. C. Reconsidering Street-Level Bureaucracy Theory: From Identifying to Explaining Coping Behavior. Trabalho apresentado na Annual Meeting da Association of Policy Analysis and Management held, Washington, 1-3 nov. 2001. Danish National Institute of Social Research.

## PARTE 5

### DIREITO E ADMINISTRAÇÃO