



TEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO: BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

**ACH 3546 – Formulação, Implementação e Avaliação de
Políticas Públicas II**

Profa. Cristiane Kerches da Silva Leite

cristianekerches@gmail.com

2º semestre de 2020

BIBLIOGRAFIA

- MEYERS, M. K. & VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e implementação de políticas públicas. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.
- FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro , v. 14, n. 3, p. 776-793, Sept. 2016 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000300776&lng=en&nrm=iso
- LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782018000200145&lng=pt&nrm=iso

QUEM SÃO ESSES ATORES?

- Michael Lipsky: servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que tem grande discricão na execução do seu trabalho:
 - Professores;
 - Policiais;
 - Agentes de saúde;
 - Assistentes sociais;
 - Profissionais de limpeza urbana;
 - E outros funcionários públicos que controlam o acesso a programas públicos e fazem cumprir leis e regulamentos.

ATORES E CONTEXTOS

- Nem leais buscadores do bem público; nem heróis locais, nem impotentes; nem egoístas...
- Múltiplos fatores interagem sobre os BNR:
 - mecanismos de controle hierárquicos;
 - restrições organizacionais;
 - incentivos individuais;
 - **CONTEXTOS DE IMPLEMENTAÇÃO** ESTRUTURAM AS ATIVIDADES DOS BNR.
- Desta forma, modelos de controle hierárquico e teorias econômicas de incentivos individuais explicam PARCIALMENTE a ação do BNR.

PAPEL NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Posição de interface entre o Estado e o cidadão – GRANDE INFLUÊNCIA:
 - Responsabilidade por atividades centrais dos órgãos públicos: “**determinação da elegibilidade** do programa à alocação de benefícios, o **juízo** de conformidade com as normas, a **imposição** de sanções e a **isenção** de penalidades a indivíduos e empresas” (Meyers e Vorsanger 2010: 250).

PAPEL NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Trabalho do burocrata: **discricionário; variável; imprevisível:**
 - Serviços intangíveis; atividades executivas;
 - Atividades de contato direto com o cidadão: **resultados dependem da cooperação ativa dos beneficiários;**
 - Análise da forma como vínculos são estabelecidos entre BNR e cidadão levam em conta as estruturas relacionais dos BNR e os tipos de interação (Lotta 2018).

PAPEL NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

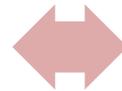
- Poder dos burocratas vai além da **AUTORIDADE FORMAL**:
 - moldam ativamente resultados das políticas ao interpretarem regras, alocarem recursos, tomarem decisões – produzem políticas públicas;
 - **Agentes de controle social**: exigem condutas; mantêm a ordem social.
- **COMO CONTROLAR A DISCRICIONARIEDADE DO BNR?**
- QUESTÃO COMPLEXA EM CONTEXTO DEMOCRÁTICO:
 - **Dimensões políticas**;
 - **Dimensões organizacionais**;
 - **Dimensões normativas (ideológicas)**.

CONTROLE POLÍTICO & CONTEXTO DEMOCRÁTICO

**Cidadãos: elegem os políticos e são atendidos pelos BNR –
HÁ ACCOUNTABILITY
VERTICAL??**



Funcionalismo Público e Burocratas de nível de rua (BNR): interagem diretamente com os cidadãos – TOMAM DECISÕES



Políticos Eleitos: formulam políticas com base em planos de governo e delegam poder à burocracia pública para a execução das políticas públicas – CONTROLAM A DISCRIÇÃO NO NÍVEL DA RUA?

CONTROLE ORGANIZACIONAL

- Papel das **estruturas do ambiente de serviço** no exercício da discricionariedade:
 - Quanto maior a **complexidade** organizacional, maior a necessidade de **discricionariedade**, maior a dificuldade de supervisão e monitoramento (254).
 - “**o trabalho de nível de rua é, ironicamente, saturado de regras, mas não é por estas limitado**” (Maynard-Moody e Musheno 2003: 8 apud Meyers e Vorsanger 2010: 254)
- **Restrição de recurso (recursos escassos e inúmeras demandas):**
 - Estabelecem os limites das ações dos BNR: eles não fazem apenas o que querem, **mas o que podem**.
 - Esforços para contornar recursos limitados podem levar a tratamentos inconsistentes ou particularistas.

IDEOLOGIA E NORMAS PROFISSIONAIS

- Influência de interesses individuais, normas e processos profissionais por meio dos quais os **trabalhadores constroem SIGNIFICADOS** em suas rotinas de trabalho (255).
- Pesquisas demonstram que:
 - Normas de serviços públicos compartilhadas e reforçadas pelos colegas burocratas influenciam desempenho – **como se os burocratas regulassem a si mesmos**;
 - Crenças pessoais sobre ambiente de trabalho, instrumentos da política e população-alvo;
 - Crenças coletivas são importantes para a execução de tarefas diárias. Alinhamento entre iniciativas de gestão e esquemas coletivos das rotinas diárias – base para acatar novas diretrizes (256).

DILEMAS DE CONTROLE POLÍTICO: GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

BNR como “problema democrático”: potencial de minar os objetivos dos políticos eleitos que formulam políticas; imunidade à accountability eleitoral; assimetria de informação impede controle total das decisões do BNR pelos políticos eleitos

BNR como “solução” democrática: exercício da discricção pode promover democracia representativa, permitindo influência local sobre normas e burocracias federais; “líderes de NR” – na interface entre cidadão, comunidade e Estado.

DILEMAS NO TRATO COM O CIDADÃO

Discrição para benefício dos cidadãos: maior proximidade - consideração de circunstâncias individuais; “**discriminação positiva**” e cumplicidade entre reguladores e público-alvo

Pouca accountability pode limitar o acesso de demandantes aos benefícios aos quais têm direito; tratamento diferenciando com base em **preconceitos (distribuição de benefícios e execução de penalidades)**—atinge mais população pobre.

DILEMAS NO ÊXITO DAS POLÍTICAS

Capacidade dos BNR de **adaptar, experimentar ou aprender** com as políticas, aproximando-as às realidades das comunidades locais e dos cidadãos aumenta a efetividade e a sensibilidade das pps.

Êxito da política depende da **cooperação entre formuladores, BNR e cidadãos**. Se cada grupo visar satisfazer seus próprios interesses, a implementação torna-se **incoerente, incompleta, desorganizada**.

CONTEXTOS DA IMPLEMENTAÇÃO

- Fundamentais para avaliar desempenho do BNR: complexidade concede poder discricionário e, ao mesmo tempo, direciona o exercício da discricção.
- Variação entre países (264):
 - Sistemas políticos (mais cooperativos - escandinavos; mais fragmentados e competitivos – EUA – suscita controle hierárquico); culturas políticas (hierárquicas; associativistas, etc.);
 - Projetos das políticas que afetam comportamentos do público-alvo devem ser coproduzidos com os alvos (ex. regular grupos com pouco poder – mantenedores de creche - e grupos bem informados e poderosos politicamente – fabricantes).
 - Política e projetos determinam não apenas o que será feito, mas os RECURSOS E AUTORIDADE que os ÓRGÃOS IMPLEMENTADORES terão à disposição.

PRÁTICAS E INTERAÇÕES EM CONTEXTOS

- Lotta (2018): estudo dos agentes comunitários de saúde em três contextos diferentes: Taboão (SP), Sobral (CE) e São Paulo (SP).
- Há mais similaridade de práticas em ACS da mesma UBS (organizações constroem **contextos específicos de implementação**, por meio da distribuição de recursos, incentivos e punições. Esses contextos moldam a própria capacidade de escolha dos agentes (Lotta 2018: 156);
- Interpretações e adaptações que são feitas no Programa levam os ACS a realizarem práticas diferentes no geral, mas comuns em uma mesma Unidade Básica de Saúde (adaptações locais de diretrizes que são nacionais) (Lotta 2018: 164);
- Controle da discricionariedade pela forma como cada UBS se organiza; já o uso de estilos de interação (mais mediados, “tradutores”, mais impositivos...) depende mais de decisões individuais e do exercício da discricionariedade do que de questões de contexto ou organizacionais das UBS (idem).

AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE

- Vídeo enviado para III Mostra de vídeos da saúde da família, do 11º Congresso Brasileiro de Medicina de Família e Comunidade. Este filme faz parte do documentário: "Agente Comunitário de Saúde: Uma Profissão em Construção", realizado dentro da pesquisa "Saúde da Mulher no Contexto do Programa Saúde da Família da Zona Leste de São Paulo", coordenada pelas docentes: Profª Drª Jacqueline Isaac
- <https://www.youtube.com/watch?v=4SappUy-Ons>
- Agentes Comunitários de Saúde - aprendendo com Estratégia Saúde da Família do Brasil.
- <https://www.youtube.com/watch?v=7e3BTrR-Q-I>

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E BNR

- Se o trabalho do burocrata depende do **contexto**, critérios para avaliação:
 - Fidelidade às intenções dos formuladores é incompleto pois pressupõe: clareza, coerência e segurança na tecnologia e nos objetivos das políticas (por parte do BNR);
 - Depende das condições (formulação-implementação) (pg. 266):
 - Se diretrizes são defeituosas – grau de **aperfeiçoamento**;
 - Se tecnologia incerta – grau e êxito da **experimentação**;
 - Se falta recurso ou capacidade – grau de **aprendizado**;
 - Promessas irreais dos formuladores – grau de **cumplicidade** dos implementadores.

EM DIFERENTES CONTEXTOS, CONSIDERAR PARA AVALIAR...



MICHAEL LIPSKY NO YOUTUBE

- Lipsky, M., Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services, 1980.
- www.youtube.com/watch?v=ZX1livgPspA
- Enap Entrevista: Michael Lipsky fala sobre papel das burocracias do nível da rua
- <https://www.youtube.com/watch?v=BB1pRaKDobA>

- 
- Destaques da pesquisa “A pandemia de Covid-19 e os profissionais de saúde pública no Brasil” (org. pela Gabriela Lotta e Giordano Magri).
 - <https://www.youtube.com/watch?v=gJ9pWZJuljk>