

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF

LYZANDRA BORGES DE SOUZA

**A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
JULHO – 2017

LYZANDRA BORGES DE SOUZA

**A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Dutra Torres Júnior

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
JULHO – 2017

A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

LYZANDRA BORGES DE SOUZA

Monografia apresentada ao Centro de
Ciências do Homem, da Universidade
Estadual do Norte Fluminense Darcy
Ribeiro, como parte das exigências para a
obtenção do título Bacharel em
Administração Pública

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

Prof. Dr. Roberto Dutra Torres Júnior
(Orientador)

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
JULHO – 2017

AGRADECIMENTOS

Como dizia Mahatma Gandhi, nas grandes batalhas da vida, o primeiro passo para a vitória é o desejo de vencer. Mas nenhuma batalha é vencida sozinha. No decorrer de minha caminhada, eu pude contar com pessoas que estiveram ao meu lado, umas me estimularam a prosseguir e outras percorreram este árduo caminho comigo.

Primeiramente agradeço a Deus, por ter me dado forças para continuar e seguir em frente em meio a tantos obstáculos. E por todas as oportunidades que foram dadas. Nada eu teria conquistado, se faltasse a fé.

Agradeço a minha família, meus pais Lucia Helena Borges e Paulo Sérgio Valadares, e meus irmãos Paulo Sérgio Valadares e Juliana Borges, por sempre acreditarem em mim e no meu potencial. E por tantas vezes abrirem mão de seus desejos para que eu pudesse realizar os meus. Além do meu agradecimento, vocês tem todo o meu amor.

Agradeço aos meus familiares em geral, que são muitos. Em especial a minha dinda Carina Rangel, que me “apresentou” a UENF e que plantou em mim o apreço pela vida acadêmica.

Agradeço as minhas amigas de infância: Luiza Teixeira, Maria Arêas, Caline Rodrigues, Caroline Garcia e Jhéssica Marques que se fizeram presentes em meu dia a dia e entenderam todas as minhas ausências. Ao meu amigo Lucas Bartolotti, que esteve comigo vibrando a cada conquista e me amparando quando as coisas não saíam como planejado.

Agradeço aos amigos de curso da minha tão querida turma 2: Laira Thamys, Luana Azevedo, Michely Alves, Julia Sarruf, Bruna Patriniere, Mylena Coimbra, Danilo Barreto, Fernando Lopes, Murilo Nogueira, José Victor e Thiago Faria, Jéssica Queiroz. Aos meus veteranos que, mesmo não sendo da mesma turma se fizeram tão presentes, em especial: lully Muniz, Roger Felipe, Henrique Vasconcellos e Maycon Rohen. Aos meus calouros e companheiros de estágio: Rejane Alves, Tamara Ribeiro e Alex Vasconcelos. Ao Carlitos e a Luna que fazem parte da AdmP. de coração. E a cada um que teve a sorte de ter escolhido esse curso maravilhoso.

Agradeço também aos meus grandes parceiros da UENF. A coordenadora de curso professora Joseane por sua boa vontade com todos os alunos. A todos os professores da instituição, em especial ao meu orientador prof. Roberto Dutra e ao prof. Mauro Macedo, que me apoiaram e me incentivaram a enfrentar todas as adversidades que apareceram em meu caminho. A profa. Shirlena Amaral, por vários anos de orientação em pesquisas. E a Thaísa e o Bráulio, que estiveram sempre prontos e dispostos a ajudar.

Um “muito” obrigada a cada um de vocês que contribuíram para que eu chegasse até aqui e a todos os outros que não tiveram seus nomes citados, mas que também colaboram e desejaram essa minha conquista!

“Nunca deixe que lhe digam que não vale a pena acreditar nos sonhos que se tem, ou que os seus planos nunca vão dar certo, ou que você nunca vai ser alguém.”

Renato Russo

RESUMO

O presente trabalho consiste em uma análise de estudos já desenvolvidos por outros autores e uma discussão teórica sobre a burocracia no nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. É realizada uma análise a respeito do papel dos burocratas do nível de rua no processo de implementação de políticas públicas, sua importância e influência nos resultados obtidos pelas políticas implementadas, levando em conta o poder discricionário que estes agentes implementadores possuem na tomada de decisões e suas interações, que acabam redefinindo o desenho original da política pública. Também são apresentados alguns modelos de implementação, considerando as interações presentes durante o processo e o modo como tais interações atualizam as estruturas organizacionais formais.

Palavras-chave: Burocracia do nível de rua; Implementação; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present work consists of an analysis of studies already developed by other authors and a theoretical discussion about the bureaucracy at the street level in the process of implementation of public policies. An analysis is made of the role of street level bureaucrats in the process of implementing public policies, their importance and influence on the results obtained by the implemented policies, taking into account the discretionary power these implementing agents have in decision making and their interactions, which ultimately redefine the original design of public policy. Some implementation models are also presented, considering the interactions present during the process and how these interactions update the formal organizational structures.

Key-words: Street level bureaucracy; Implementation; Politics Public;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I: A BUROCRACIA EM WEBER... ..	12
CARACTERIZANDO A BUROCRACIA	14
AS VANTAGENS DA BUROCRACIA	16
O SISTEMA BUROCRÁTICO	17
CAPÍTULO II: A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA.	22
A IMPORTÂNCIA DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
CAPÍTULO III: A BUROCRACIA E A IMPESSOALIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
A DIFERENCIAÇÃO SOCIAL E AS INTERAÇÕES NAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS.....	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS.....	38

INTRODUÇÃO

A política pública surge como uma forma de equacionar problemas econômicos e sociais de maneira a promover o desenvolvimento do país. Os estudos e pesquisas sobre políticas públicas surgem na Europa como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo (SOUZA, 2007), concentrando-se mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção do governo.

Os estudos sobre políticas públicas vêm ganhando espaço ao longo dos anos e são apresentadas uma variedade de modelos de sua elaboração e de sua por diversos autores. A relevância deste tipo de estudo se dá por conta de sua trajetória, de modo que seja possível chegar aos resultados esperados. No dinâmico e complexo processo por onde passa a política pública é clara e necessária a preocupação com o processo de implementação, pois é nesta fase que ocorre a execução, permitindo que as metas – anteriormente definidas no processo de formulação – sejam alcançadas com sucesso.

Os agentes implementadores, também conhecidos como burocratas do nível de rua, são fundamentais no momento de implementação. Depende deles o sucesso ou não do programa, se estão devidamente preparados e motivados a mobilizar os recursos necessários para execução, e de suas interações, tanto com o Estado, com as organizações, e com os cidadãos que receberão o produto final da política.

As interações dos burocratas, analisadas no decorrer deste trabalho, também são de extrema importância, uma vez que as mesmas atualizam a estrutura formal das organizações e por fim, modificam o desenho original da política no exercício da discricionariedade pelos burocratas.

O presente trabalho trate-se de uma análise de pesquisas já desenvolvidas por outros autores, e traz uma discussão teórica a respeito do papel dos burocratas do nível de rua no processo de implementação de políticas públicas; suas interações e exercício de discricionariedade enquanto agentes implementadores; além da análise do processo de implementação e das estruturas organizacionais. O trabalho se divide em três capítulos. O primeiro deles apresenta a burocracia em Weber,

apontando as principais características da burocracia e alguns dos conceitos citados pelo autor.

O segundo capítulo desenvolve o tema da burocracia especificamente no nível de rua e os agentes implementadores de políticas públicas. O principal interesse nesses agentes é decorrente do fato deles se encontrarem na ponta, ou seja, eles fazem contato direto com a população no momento de execução da política pública e como exercem certa discricionariedade em suas decisões, de certo modo acabam modificando o desenho original da política.

Para que seja realizado um estudo a partir dessa temática, é imprescindível que se concerne a atenção na fase de implementação – processo que traduz a política em ação. Neste sentido, o terceiro e último capítulo trata da fase de implementação das políticas públicas, analisando as interações entre os agentes implementadores e a modificação das estruturas organizacionais formais, que passam a apresentar características informais.

CAPÍTULO I: A BUROCRACIA EM WEBER

Max Weber, um dos principais pensadores que colaboraram para a construção da sociologia e, considerado o maior sociólogo alemão de seu tempo, foi o criador da sociologia da burocracia e o fundador do estudo sistemático da burocracia ao publicar, em 1922, uma série de ensaios intitulada “Teoria da organização social e econômica” (GRAHAM JR. & HAYS, 1994).

Weber, porém, diferente de outros estudiosos, se preocupou em descrever a burocracia através de suas inúmeras características por meio de uma extensa enumeração, ao invés de defini-la em um conceito. Alguns autores, como (CHIAVENATO, 2004), julgam conveniente uma definição mais sucinta de organização burocrática e acreditam que ela pode ser definida como uma forma de organização humana baseada na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos, e que enfatiza principalmente a precisão, rapidez, clareza e a eficiência, atingidas através de uma fixa divisão de tarefas, supervisão hierárquica, regras e regulamentos detalhados.. Também é definida por Prestes Motta & Bresser Pereira (1991), como um sistema social em que a divisão de trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; o sistema social em que há intenção deliberada de usar racionalmente os meios para se atingir os objetivos.

A burocracia foi estabelecida para oferecer o meio mais eficiente de obter o trabalho feito. Suas origens – como forma de organização humana – remontam à época da Antiguidade, quando o ser humano elaborou seus primeiros códigos de normatização das relações entre o Estado e as pessoas, e entre as próprias pessoas (CHIAVENATO, 2004).

Para compreender melhor a burocracia é preciso contextualiza-la nas análises de Weber sobre os tipos de autoridades ou tipos de dominações, que podem ser divididas em:

Autoridade tradicional: quando os subordinados aceitam as ordens de seus superiores como justificadas, porque as coisas sempre foram feitas dessa maneira.

O domínio patriarcal do pai de família, do chefe do clã, e o despotismo real representam apenas o tipo mais puro dessa autoridade.

Autoridade carismática: quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas, porque atribuem características extraordinárias à personalidade da liderança ou do superior. O poder carismático é um poder sem base racional, instável e facilmente adquire características revolucionárias. Não pode ser delegado, nem recebido em herança como o tradicional.

Autoridade legal, racional ou burocrática: quando os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas, porque concordam com um conjunto de preceitos ou normas que consideram legítimos e dos quais deriva o comando. É o tipo de autoridade técnica e administrada. Baseia-se na promulgação. A ideia básica fundamenta-se no fato de que as leis podem ser promulgadas e regulamentadas livremente por procedimentos formais e corretos. O conjunto governante é eleito e exerce o comando de autoridade sobre seus comandados, seguindo certas normas e leis. A obediência não é devida a alguma pessoa em si, seja por suas qualidades pessoais excepcionais ou pela tradição, mas a um conjunto de regras e regulamentos legais previamente estabelecidos (CHIAVENATO, 2004).

Weber (1982), também identifica os principais fatores que favorecem o desenvolvimento da burocracia moderna:

- O desenvolvimento de uma economia monetária: a moeda não apenas facilita, mas racionaliza as transações econômicas. Na burocracia, a moeda assume o lugar da remuneração em espécie para os funcionários, permitindo a centralização da autoridade e o fortalecimento da administração burocrática.
- O crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno: apenas um tipo burocrático de organização poderia arcar com a enorme complexidade e tamanho de tais tarefas.
- A superioridade técnica - em termos de eficiência - do tipo burocrático de administração: que serviu como uma força autônoma interna para impor sua prevalência.

- O desenvolvimento tecnológico fez com que as tarefas da administração tendessem ao aperfeiçoamento. Assim, os sistemas sociais cresceram em demasia, as grandes empresas passaram a produzir em massa, sufocando as pequenas. Além disso, nas grandes empresas há uma necessidade crescente de cada vez mais se obter um controle e uma maior previsibilidade do seu funcionamento.

CARACTERIZANDO A BUROCRACIA

As características extremas do fenômeno da burocracia, segundo Prestes Motta & Bresser Pereira em sua obra *Introdução à organização burocrática* (1991), são mais facilmente definidas a partir da identificação dos traços da forma pura, ou tipo ideal, da burocracia fruto de uma das várias contribuições de Weber à literatura sobre administração. Por essa razão, nenhuma organização é capaz de corresponder ao modelo puro de burocracia de maneira exata.

A burocracia se baseia em diversos aspectos como o caráter legal das normas e o caráter formal das comunicações, a divisão do trabalho, a racionalidade, a impessoalidade no relacionamento, a hierarquia da autoridade, as rotinas e procedimentos, a competência técnica e mérito, a especialização da Administração, a profissionalização e a previsibilidade do funcionamento. Porém, existem três pilares fundamentais que compõem a caracterização da burocracia, sendo eles: o formalismo, o profissionalismo e a impessoalidade.

Weber define claramente o caráter impessoal da burocracia. Segundo ele, a burocracia quando plenamente desenvolvida se coloca num sentido específico, sob o princípio da imparcialidade.

Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é “desumanizada”, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. E essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial. (Weber, 1982)

O autor ainda enumera alguns traços característicos da Burocracia Moderna da seguinte forma:

- Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada por normas. Tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas.

- Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Com o pleno desenvolvimento do tipo burocrático, a hierarquia dos cargos é organizada monocraticamente.

- A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”), preservados em sua forma original ou em esboço. O quadro de funcionários que ocupe ativamente um “cargo público”, juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma “repartição”.

- A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada – que é caracteristicamente moderna – pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo. Isso ocorre cada vez mais com o diretor moderno e o empregado das empresas privadas, e também com o funcionário do Estado.

- Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido.

- O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários.

AS VANTAGENS DA BUROCRACIA

Em seus textos reunidos na obra *Ensaio de Sociologia*, Weber (1982) considera que a razão decisiva, para o progresso da organização burocrática, foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. Ele acredita que o trabalho burocrático assalariado não só é mais preciso, como também, é frequentemente mais barato.

Prestes Motta & Bresser Pereira (1991) detalham alguns desses termos característicos da organização burocrática, com o intuito de esclarecer em que medidas essas vantagens se apresentam em um sistema burocrático formal e impessoal:

Precisão: cada membro da organização sabe perfeitamente quais são suas funções, o que lhe cabe e o que não lhe cabe fazer, quais são os objetivos de sua atividade em particular e os da organização como um todo.

Velocidade: a tramitação das ordens segue canais já previamente conhecidos e definidos.

Continuidade: na medida em que, dada sua impessoalidade, a organização não depende das pessoas para funcionar; se por qualquer motivo alguém se afastar do cargo, tal pessoa será imediatamente substituída e a burocracia continuará a funcionar normalmente, sem maiores prejuízos.

Discrição: na medida em que o segredo profissional faz parte da ética do administrador, e as informações de ordem confidencial contidas em documento podem perfeitamente ter sua tramitação restringida.

Redução de atritos: Devido a hierarquia ser explícita e na medida em que as áreas de autoridade e responsabilidade são definidas com clareza, os conflitos são reduzidos.

Redução de custos de material e pessoal: Surge como consequência de todas as outras vantagens enumeradas acima. É, portanto, a forma pela qual se consolida a maior eficiência da organização.

Max Weber compara algumas destas vantagens da burocracia com formas organizacionais alternativas, considerando que:

A experiência tende a mostrar universalmente que o tipo puramente burocrático de organização administrativa (...) é, do ponto de vista puramente técnico, capaz de alcançar o mais alto grau de eficiência, e nesse sentido é formalmente o meio mais racional conhecido de exercer controle imperativo sobre os seres humanos. É superior a qualquer outra forma em precisão, em estabilidade, no rigor da sua disciplina e na confiabilidade. Torna, assim, possível um grau particularmente alto de calculabilidade dos resultados para os chefes da organização e para aqueles que agem em relação a ela. É finalmente, superior tanto em eficiência intensiva quanto no âmbito das suas operações e pode ser aplicado formalmente a todos os tipos de tarefas administrativas. (Weber, 1982)

Essas particularidades da burocracia weberiana são meios para se alcançar a eficiência da organização. Tal eficiência foi definida por Prestes Motta & Bresser Pereira (1991) como uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados, se traduz num mínimo de esforços para a obtenção de um máximo de resultados.

E de acordo com os autores Graham Jr. & Hays (1994) esse modelo de burocracia sustenta que a eficiência é mais facilmente conseguida em organizações estruturadas de maneira hierárquica, que sejam monocráticas, presas a normas e impessoais no seu comportamento em relação aos funcionários e clientes.

O SISTEMA BUROCRÁTICO

O modelo weberiano de burocracia parte da pressuposição de que o comportamento dos membros da organização burocrática é perfeitamente previsível, assumindo que os funcionários se comportam de acordo com as normas formais e regulamentos estabelecidos pela organização.

Weber (1982) define claramente o caráter impessoal da burocracia. Segundo ele, a burocracia quando plenamente desenvolvida se coloca num sentido específico, sob o princípio da imparcialidade.

Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é “desumanizada”, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os

elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial. (Weber, 1982)

O autor parte da pressuposição de que o comportamento dos membros da organização burocrática é perfeitamente previsível, assumindo que os funcionários se comportam de acordo com as normas e regulamentos estabelecidos pela organização.

Ele acredita que, o agente que atua na burocracia, também chamado burocrata, possui o dever de executar fielmente os seus serviços sem deixar que nenhum tipo de paixões ou julgamentos não previstos pela organização formal interfiram na ação organizacional. O burocrata deve sempre aplicar as regras de maneira precisa, observando os procedimentos e garantindo que sejam cumpridas as hierarquias e suas atribuições.

Conforme Weber, o burocrata deve fidelidade àquele que manda. Dessa forma, ele revela obediência aos políticos e abre mão de valores e vontades pessoais. Apenas os políticos têm direito a paixões e valores e são eles quem possuem a responsabilidade pelas ações da burocracia, uma vez que também assumem o ônus das suas decisões e colocam em jogo a sua imagem. Não há, portanto, espaço para que burocratas exerçam a discricionariedade em suas ações.

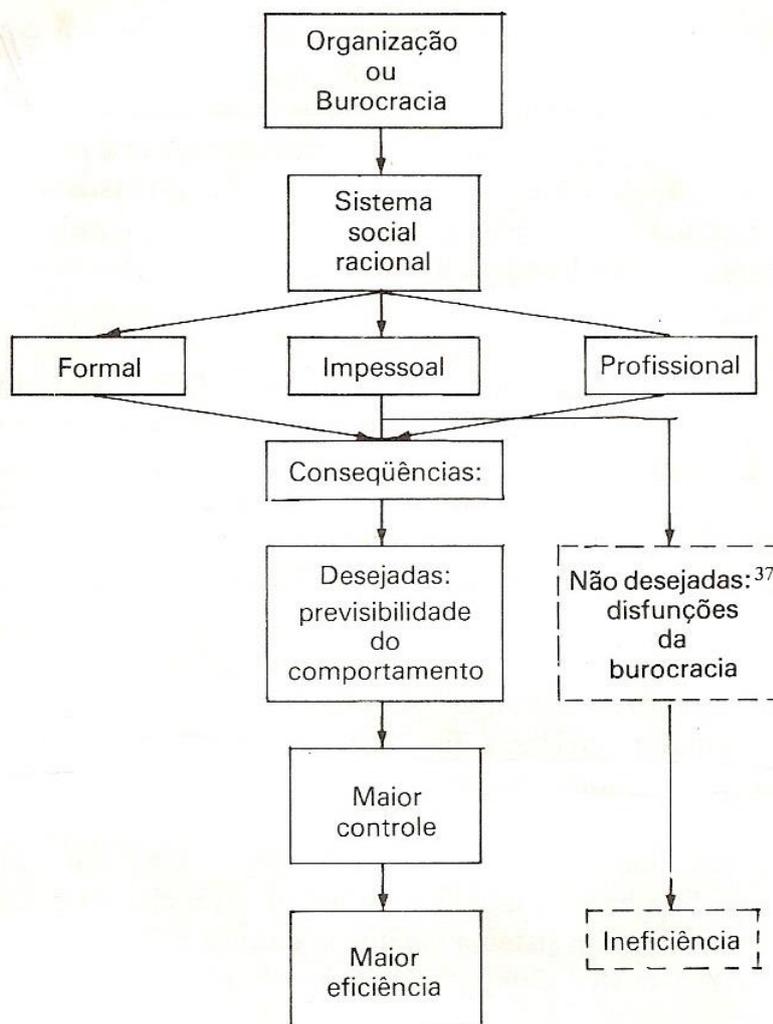
De todo modo, isso não significa que as previsões a cerca do comportamento dos funcionários, determinados de maneira formal pela organização, sejam efetivas. Pelo contrário, muitas vezes essas previsões são completamente falhas, fazendo com que a organização se torne ineficiente e desorganizada.

Em contraponto a Weber, Crozier (1981) afirma que quando as atividades humanas são reconhecidas como dependentes dos sentimentos dos indivíduos e de suas relações interpessoais, deve-se também reconhecer que somente os pedidos racionais e normativos feitos aos indivíduos não são suficientes para que se determinem os resultados previsíveis e constantes; e que a eficácia de uma organização não pode se resumir a combinação de impessoalidade e hierarquia do tipo ideal.

Todavia, esse posicionamento de Crozier se opõe diretamente à concepção assumida por Weber à ideia de que é possível, quando a burocracia é “desumanizada”, eliminar dos negócios oficiais, os elementos pessoais, irracionais e emocionais, assegurando com isso o cálculo e a previsibilidade.

Weber, no entanto, admite que a burocracia descrita por ele é um tipo de organização ideal, impossibilitada de ser fielmente e plenamente reproduzida na realidade. Mas apesar de conter certas limitações e contradições internas, a burocracia weberiana funciona como um modelo importante de análise sociológica e política nas pesquisas e no desenvolvimento da teoria das organizações e no estudo e formulação da teoria administrativa.

O organograma a seguir, exemplifica o processo do sistema burocrático:



FONTE: Prestes Motta & Bresser Pereira (1991, p. 52).

A burocracia é uma organização cujas consequências desejadas se resumem na previsibilidade do seu funcionamento no sentido de obter a maior eficiência da organização. Todavia, comprovando as limitações já previstas por Weber, ao estudar as consequências previstas ou desejadas da burocracia que a conduzem à máxima eficiência, nota-se também a existência das consequências imprevistas e indesejadas e que a levam à ineficiência e às imperfeições. Segundo Merton (*apud* Chiavenato 2004), estas consequências imprevistas, chamam-se disfunções da burocracia, para designar as anomalias de funcionamento responsáveis pelo sentido pejorativo que o termo burocracia adquiriu, junto aos leigos no assunto e que remete a papelório, lentidão e baixo grau de eficiência administrativa.

O conceito popular de burocracia faz pensar que o grau de eficiência administrativa deste sistema social racional é baixíssimo. Isto porque o tipo ideal de burocracia sofre certas transformações quando operado pelos indivíduos. O indivíduo quando participa da burocracia, faz com que a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escape do modelo preestabelecido. Deste modo, ocorrem então as denominadas disfunções da burocracia.

Seguindo a lógica do modelo weberiano, é formada uma cadeia de responsabilização na qual nas relações entre burocratas e políticos, o burocrata responde ao político e o político, por sua vez, responde à sociedade. Porém, a definição da cadeia de responsabilização não é tão fácil de ser atingida. Como percebeu Robert Merton (*apud* Maia e Pinto, 2007), existem certas disfunções burocráticas que atrapalhariam a vigência do tipo ideal da burocracia de Weber. Estas disfunções burocráticas são:

... inadequações de orientação, que envolvem a incapacidade treinada, derivam de fontes estruturais. O processo pode ser abreviadamente recapitulado. (1) Uma burocracia eficiente exige confiança de reação e estrita devoção aos regulamentos. (2) Tal devoção às regras conduz à sua transformação em absolutas; já não são concebidas como relativas a um conjunto de propósitos. (3) Isto interfere com a adaptação rápida, sob condições especiais não claramente

visualizadas por aqueles que lançaram as regras gerais. (4) Assim, os mesmos elementos que favorecem à eficiência em geral, produzem ineficiência em casos específicos. Os indivíduos do grupo que não se divorciaram do significado que as regras têm para eles, raramente chegam a perceber a inadequação. Essas regras, com o correr do tempo, assumem caráter simbólico, em vez de serem estritamente utilitárias. (Maia e Pinto, 2007)

Cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático explicado por Weber. Cada disfunção é uma consequência não prevista pelo modelo weberiano. Suas principais causas residem basicamente no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal existente em qualquer tipo de organização, e nem se preocupa com as diferenças individuais entre as pessoas que, conseqüentemente introduzem variações no desempenho das atividades organizacionais. Em face da exigência de controle que norteia toda a atividade organizacional é que surgem as consequências imprevistas da burocracia.

Para Merton, estas disfunções são consequências da rigidez das normas, que resultam em um mero formalismo. Segundo Oliveira e Abrucio (2011), Weber, ao conceber as normas, não considerou o fato de que após serem criadas, essas normas sofrem a intervenção de grupos de interesses com diferentes graus de poder (e que constituem a dimensão informal das estruturas organizacionais). Assim, a estabilidade e previsibilidade esperada da burocracia pode sofrer variação, de acordo com o grau de autonomia a ela destinada pelos superiores.

Portanto, cada vez mais é questionada a divisão da função pública feita por Weber entre burocracia enquanto corpo técnico base do serviço público profissional regido pela meritocracia e o político como tomador de decisões, eleitos pela sociedade e, por conseguinte, possuidor de representatividade democrática. Na verdade, a burocracia, em seus vários níveis também influi nas decisões de diferentes maneiras, pois possui um alto grau de discricionariedade.

CAPÍTULO II: A BUROCRACIA DO NÍVEL DE RUA

Para Weber, as sociedades humanas constituem governos a partir das autoridades carismática e tradicional. E com a evolução da sociedade industrial moderna e com o conseqüente desenvolvimento do sistema de administração do Estado, surge a autoridade racional legal. Para o autor, esse tipo de autoridade se constitui sobre a crença na legalidade de normas e procedimentos e na manutenção de um sistema de burocracias baseado em leis e regras. A burocratização, portanto, é vista como consequência do desenvolvimento de uma economia complexa e do sistema político moderno (LOTTA, 2010).

De acordo com o modelo de Weber, o agente que atua na burocracia, também chamado burocrata, possui o dever de executar fielmente os seus serviços sem deixar que nenhum tipo de paixões ou julgamentos não previstos pela organização formal interfiram na ação organizacional. O burocrata deve sempre aplicar as regras de maneira precisa, observando os procedimentos e garantindo que sejam cumpridas as hierarquias e suas atribuições.

Segundo o autor, o burocrata deve fidelidade àquele que manda. Dessa forma, ele revela obediência aos políticos e abrem mão de valores e vontades pessoais. Apenas os políticos têm direito a paixões e valores e são eles quem possuem a responsabilidade pelas ações da burocracia, uma vez que também assumem o ônus das suas decisões e colocam em jogo a sua imagem. Não há, portanto, espaço para que burocratas exerçam a discricionariedade em suas ações.

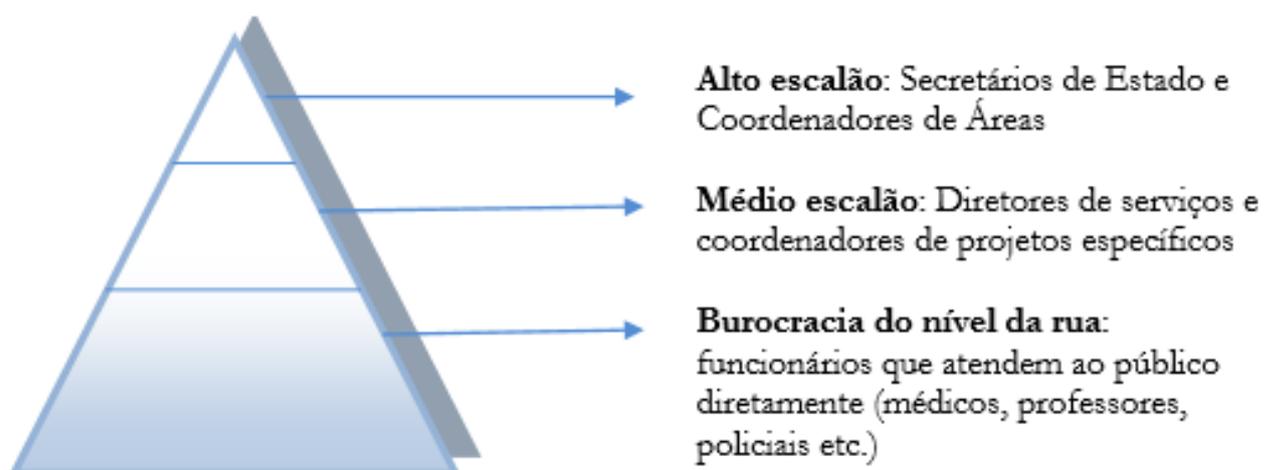
Ao longo dos anos, devido principalmente a modernização da atuação e do papel do Estado, o modelo weberiano foi dando lugar a outros arranjos, funções e divisão de atribuições. Gabriela Lotta (2010), por exemplo, assinala que começaram a surgir novos modelos teóricos de análise do papel dos burocratas, identificando a complexificação do papel dos burocratas e a dificuldade em separar as questões de ordem técnica ou política.

A autora aponta que um dos principais estudos que demonstram a integração destes dois papéis foi feito por Aberbach et al. (1981), que identifica um hibridismo

entre política e burocracia, havendo uma “burocratização da política e uma politização da burocracia”, no qual:

A burocratização da política ocorre com as decisões que envolvem escolhas e negociação e que levam os políticos a compreender e considerar aspectos técnicos em suas decisões. Já a politização da burocracia se dá em decisões que não são técnicas e que, portanto, permitem margem para negociação, acordos, busca de consensos e articulação de interesses difusos por parte da burocracia. A partir de suas análises empíricas os autores observam que os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também em *policymakers*¹. (Lotta, 2010)

A figura abaixo apresenta, de forma esquemática, três tipos de burocratas, distribuídos num modelo piramidal. Diferente do que pensava Weber, os burocratas, sejam eles de alto escalão, médio escalão ou de nível de rua, detém, mesmo que em diferentes níveis, um poder discricionário que afeta diretamente o ciclo de políticas públicas. Embora as três categorias sejam importantes, o objeto trabalhado neste trabalho será principalmente a burocracia de nível de rua.



FONTE: Oliveira e Abrucio, 2011

¹ Formuladores de políticas; Responsáveis pelas diretrizes políticas.

Na literatura sobre implementação, os burocratas de níveis de rua são vistos enquanto implementadores de políticas públicas. Esse tipo de burocracia foi estudado por Lipsky em sua obra *Street-Level Bureaucracy* (1980). Segundo Lipsky, os burocratas de rua são funcionários que trabalham em contato direto com os usuários dos serviços públicos, como por exemplo, policiais, professores, profissionais da saúde, assistentes sociais entre outros.

O autor também aponta a importância do estudo desses burocratas para o entendimento dos processos de implementação de políticas públicas, afirmando que são o foco da controvérsia política, na medida em que são pressionados pelas demandas de serviços para aumentarem a efetividade e ao mesmo tempo também são pressionados pelos cidadãos para aumentarem a eficiência e a eficácia. São estes agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue ter acesso a administração pública, uma vez que interagem diretamente com a população em seu trabalho (LOTTA, 2010).

Weber, quando formulou o tipo ideal de burocracia, tinha em mente que os burocratas eram, basicamente, formuladores e/ou funcionários que não pertenciam aos serviços públicos de massa, e estavam longe de ser o alvo na definição weberiana ao se tratar de burocracia. A partir disso, acreditava que os burocratas atuavam do mesmo modo racional-legal na ponta do sistema, em setores como Saúde e Educação, por exemplo. Para o autor, era importante que estes burocratas seguissem à risca os princípios de hierarquia, cumprimento e obediência na execução das políticas.

Porém, estudos como o da Gabriela Lotta (2010), por exemplo, apontam que a burocracia da ponta, ou de nível de rua, não é uma mera implementadora de políticas, pois ela possui em seu trabalho um alto grau de discricionariedade, o que pode alterar e trazer implicações à política formulada pelo alto escalão da burocracia.

A IMPORTÂNCIA DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Lipsky, o burocrata do nível de rua, enfrenta um paradoxo: por um lado, ele se sente oprimido pela máquina burocrática, mas, por outro lado, possui um alto grau de discricionariedade e autonomia. Meyers e Vorsanger (2010), acreditam que este alto grau de discricionariedade é consequência da interdependência entre o cidadão-cliente e o burocrata do nível de rua na busca por resultados da política, o que gera também uma grande variabilidade e imprevisibilidade no trabalho deste funcionário.

De acordo com Lipsky, os burocratas do nível de rua acreditam estar fazendo o melhor que podem sob circunstâncias adversas. E desenvolvem técnicas com o intuito de recuperar valores do serviço e da formulação de políticas dentro dos limites impostos sobre eles pela estrutura do trabalho. Desenvolvem concepções de seu trabalho e de seus clientes que estreitam a lacuna existente entre suas limitações pessoais e profissionais e o ideal do serviço.

Os burocratas do nível de rua se tornaram peças fundamentais na discussão de políticas públicas, de acordo com Lotta (2010), por duas razões: Primeiro porque o debate sobre o serviço público está intrinsecamente ligado ao escopo e função destes burocratas. E segundo, porque estes burocratas do nível de rua além de espaço na comunidade, também possuem expectativas sobre os serviços públicos. São eles que determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos; e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado, exercendo grande impacto na vida das pessoas.

Por se encontrarem na ponta, esses burocratas são os responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre os cidadãos e o Estado, recaindo sobre eles os bônus e ônus do atendimento do serviço público, tornando-se, portanto, o lócus da ação pública.

Lipsky (1980), ao tratar das relações entre agentes implementadores e cidadãos, levanta a questão de que os cidadãos chegam até os burocratas de rua como pessoas únicas, cada qual com sua individualidade, portando diferentes

experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. Portanto, os cidadãos, ao longo do contato com a personificação do Estado, que são esses burocratas de rua, acabam se tornando, de algum modo, clientes identificáveis e acabam sendo alocados em categorias sociais. Desse modo, esses cidadãos passam a ser tratados de acordo com padrões unificados, apesar de suas inúmeras diferenças entre si.

Neste sentido, tais clientes têm suas necessidades como problemas individuais e suas demandas como expressões individuais de uma expectativa, esperando, portanto, tratamentos individuais para aquelas questões. Por sua vez, os burocratas de rua experimentam os problemas dos clientes como categorias de ação e suas demandas individuais como componentes de agregação (LOTTA, 2010).

Lotta (2010) aponta quatro motivos levantados por Lipsky (1980), que justificam a importância do estudo dos agentes de rua:

1. Eles são muitos e ocupam parte considerável da burocracia estatal – o que foi fortemente impactado pelo crescimento recente dos serviços sociais;
2. Muitos recursos públicos são alocados para pagá-los;
3. Eles têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços, e é mais fácil contratá-los do que mudar a desigualdade de renda;
4. Esses profissionais estão cada vez mais fortalecidos pelos sindicatos, por meio dos quais têm grande poder de barganha.

Estas constatações, associadas ao alto grau de discricionariedade e autonomia dos agentes de rua no processo de implementação, exaltam a importância de se estudar o papel da burocracia de rua na implementação de políticas públicas.

A atuação dos burocratas de rua compreende o modo como constroem suas ações, uma vez que fazem parte de uma estrutura institucional e programática. Além

disso, eles também possuem o poder de implementar políticas públicas. Arretche (2001) enfatiza que existe uma grande distância entre os objetivos e o desenho de uma política pública originalmente formulado. Tal distância está relacionada a contingências da implementação, em grande parte explicadas pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam.

Os burocratas do nível de rua possuem grande impacto sobre as políticas públicas implementadas, devido a autonomia que possuem na tomada de decisões, exercendo certa discricionariedade.

Dada a complexidade do sistema, e a necessidade do burocrata do nível de rua legitimar sua ação frente ao cidadão, a discricionariedade e autonomia são centrais na sua ação, tornando-se quase um “ideal normativo” e influenciando também a instituição que representam. Como sugere Lotta (2010), “*as instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições*”.

A discricionariedade dos burocratas do nível de rua consiste em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e das sanções fornecidas pela agência a qual representam. Deste modo, apesar de existirem dimensões políticas oficiais que moldam alguns padrões de decisão, além de normas comunitárias e administrativas, esses agentes detêm de autonomia para decidir como irão aplicá-las e inseri-las nas práticas de implementação.

Mesmo com a existência de normas e regras para determinar as práticas de implementação de uma política pública, e de uma administração que controle as mesmas, as ações dos indivíduos (agentes) não são determinantes, ainda que as instituições demonstrem esforço para moldá-las.

Assim como aponta Arretche (2001), a diversidade dos contextos de implementação pode fazer com que haja resultados inteiramente diferentes, em realidades diferentes, apesar de uma mesma regulamentação.

Segundo Lipsky (1980), a discricionariedade e a autonomia se tornam centrais nas atividades praticadas por esses agentes, uma vez que os sistemas onde atuam são muito complexos e precisam de responsabilidades específicas, na maior parte das vezes não uniformes. Na medida em que a prática dos agentes interfere

diretamente na vida dos cidadãos, eles passam a deter a capacidade de tomarem decisões redistributivas e alocativas, de modo a determinarem a elegibilidade dos beneficiários dos serviços. Deste modo, suas decisões afetam diretamente a vida dos indivíduos, em relação as chances e as oportunidades, o que leva os cidadãos a criarem expectativas sobre seus trabalhos.

Isso pode se tornar crítico se levar em conta que os clientes dos burocratas de rua, em sua maioria, são não-voluntários, ou seja, se encontram na posição de clientes por dependerem do acesso aos recursos e serviços, logo, também dependem dos burocratas.

Os estudiosos do assunto possuem uma certa preocupação em relação ao limite e ao equilíbrio da autonomia e discricionariedade da burocracia do nível de rua. Alguns deles acreditam que seja necessário um maior controle hierárquico ou social sobre estes funcionários. Lipsky (1980) por exemplo, acredita que a arbitrariedade de alguns burocratas do nível de rua em relação ao uso do poder em alguns casos pode resultar no abuso pessoal e/ou disciplinar. Enquanto outros, como é o caso de Meyers e Vorsanger (2010), afirmam que a autonomia e discricionariedade são fundamentais 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.

Segundo Lotta (2010), parte da literatura que estuda a discricionariedade também aponta um problema no que diz respeito aos processos de *accountability* ou controle das ações desempenhadas pelas burocracias de rua. Tais discussões têm como pressuposto a associação entre as burocracias e os valores não democráticos. Ao mesmo tempo em que se observa a contribuição da burocracia à governança, não se consegue clarear o papel e o lugar da discricionariedade da burocracia em termos de governança democrática. Neste sentido, diversos estudos buscam avançar no equilíbrio entre controle e discricionariedade, construindo, portanto, modelos de coordenação associados à autonomia desses atores.

CAPÍTULO III: A BUROCRACIA E A IMPESSOALIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Política Pública é vista de várias formas: como um meio de solucionar problemas; um embate em torno de ideias e interesses; o resultado da dinâmica do jogo do poder, e entre outras. Partindo do princípio de que o dever do poder público é de antecipar necessidades ao planejar e implementar ações, de maneira que permita criar condições estruturais de desenvolvimento socioeconômico, a política pública está voltada para a garantia dos direitos sociais.

Muitas são as definições para políticas públicas. Boneti (2007), por exemplo, entende por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.

Grande parte da literatura que analisa as políticas públicas as observa como um ciclo formado por um processo dinâmico chamado ciclo de políticas públicas, dividido em quatro fases. A primeira delas é caracterizada pelo planejamento que considera a percepção das dificuldades prioritárias existentes, levando em conta o cenário atual do país, as necessidades da população, a urgência e os recursos disponíveis.

Em seguida vem a fase da formulação, diretamente relacionada a tomada de decisões. Nessa fase são apresentadas, detalhadamente, diferentes alternativas e possíveis soluções para serem avaliadas em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade.

Logo após vem a implementação, que diz respeito ao momento em que as políticas públicas já formuladas entram em ação e são colocadas em prática. Para esta fase é direcionada a maior parte dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos alocados na política.

Por último vem a fase da avaliação, processo que pode ocorrer em diversos momentos da implementação ou posteriormente à implementação das políticas. É

nessa fase que se controla e supervisiona a realização da política. Desse modo, a avaliação possibilita a correção de possíveis falhas no processo gerando maior efetivação, o que a torna fundamental em todo o ciclo.

A implementação, fase de principal interesse no presente trabalho, é uma etapa dinâmica. É em si um processo de significado próprio, que não está restrito apenas à tradução de uma dada política em ação, mas que pode transformar a política em si. A implementação pode ser considerada como um processo de interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los. Consiste no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política (SILVA, 2009).

O momento de implementação comumente é passado despercebido, enquanto o foco maior dos estudos e pesquisas é voltado para o “produto final”, para os resultados obtidos pelas políticas públicas. No entanto, por não se tratar de uma fase estática, o processo de implementação de políticas públicas faz com que os cidadãos usuários destas políticas se tornem dependentes dos agentes implementadores, que por sua vez tomam decisões de modo discricionário, influenciados por valores e crenças, e transformam o modo como a política foi concebida e seu desenho original.

Os primeiros estudos sobre a implementação tendiam a focar nos processos de tomada de decisão, assumindo a implementação como um processo hierárquico, que vinha de cima para baixo e racionalmente controlável pelos formuladores da política, situados no alto e médio escalão da burocracia. Ao se tratar de gestão de políticas públicas, o modelo dominante era o *top-down*.

O Modelo *Top-Down* é resultante dos primeiros estudos sobre implementação, desenvolvido em 1973 por Jeffrey L. PRESSMAN e Aaron WILDAVSKY intitulado “*Implementation – How great expectations in Washington are dashed in Oakland*”, mais tarde sendo adotado também por autores como Donald S. VAN METER e Carl E. VAN HORN.

Esse modelo apresenta a concepção mais generalizada entre as teorias de implementação. Em grande parte, a predominância do Modelo *Top-Down* é devido às afinidades por um lado com o pensamento racionalista; e por outro lado com o

Modelo Weberiano de organização burocrática. A similaridade com o lado racionalista se deve ao fato de que a concepção de implementação consiste em um conjunto de atividades-meio para alcançar fins previamente estabelecidos. Já o lado do modelo weberiano de burocracia se dá por conta da perspectiva da implementação como um sistema centralizado, hierárquico, racionalmente controlável e com a separação entre política e administração.

Também conhecido como “Implementação Programada”, o modelo *top-down* parte da ideia de que a implementação é iniciada a partir de uma decisão do governo central, que vai definir a relação entre os objetivos da política pública – determinados pelas lideranças políticas – e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos (RUA; ROMANINI, 2013).

Na burocracia pública, os agentes implementadores ou burocratas, são os principais atores na execução de uma política pública. Neste sentido, a implementação cabe aos burocratas, cujas margens de decisões são limitadas aos aspectos operacionais e devem ser fiéis aos objetivos originais da política (*policy*). Desse modo seria possível assegurar que as políticas fossem executadas de maneira exata quanto possível.

Isto posto, as lideranças políticas não mais se preocupam com a implementação, uma vez que a consideram realizada, e se ocupam apenas com a formulação da política pública.

Segundo VAN METER e VAN HORN (1975), a implementação é um processo que supõe uma decisão inicial sobre política pública. Os autores elaboraram uma teoria com o intuito de esclarecer as causas das dificuldades da implementação em diferentes políticas públicas. Para isso eles estabeleceram mais dois aspectos ao modelo *top-down*, sendo eles: 1) a extensão da mudança pretendida com uma política pública; e 2) o grau de consenso em torno dos seus objetivos. A partir desses fatores, concluíram que a implementação será mais exitosa quando a mudança pretendida for pequena e o grau de consenso em torno da política pública for elevado.

Assim, os autores frisaram a relevância da conformidade e do consenso dos “subordinados” na implementação da política pública. Para eles, a participação tem

importância decisiva no processo de implementação e não no estágio de formação da política pública.

No modelo *top-down* [...] deve-se considerar a possibilidade de os diferentes tipos de política pública e de arenas políticas afetarem a implementação. Os vários tipos de políticas e de arenas políticas envolvem participantes diversos, com distintos níveis de engajamento e com variável intensidade das preferências, conforme o que esteja em jogo no momento. Assim, alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de implementar, podem ter maior ou menor probabilidade de interferência externa, etc. por exemplo: a implementação das políticas redistributivas pode enfrentar muito mais obstáculos que a das políticas distributivas; já as políticas regulatórias podem ser mais, ou menos, bem sucedidas, a depender da intensidade do conflito. (RUA; ROMANINI, 2013, p.9)

A análise de implementação deve levar em conta a capacidade dos dispositivos legais da política pública de articular de modo favorável o processo de sua implementação, através da definição dos objetivos da política pública, da previsão de recursos financeiros; da seleção das instituições implementadoras; do direcionamento das orientações políticas dos agentes públicos; e da regulação dos critérios, oportunidades, mecanismos e canais de participação da sociedade (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010).

Caso não haja um arranjo político-institucional definido, com a demarcação das competências dos implementadores e das regras precisas para reger todo o processo, a política pública poderá permanecer apenas como uma formalidade ideal, uma norma jurídica que não é aplicada no mundo real.

O Modelo *Top-Down* supõe o controle racional-burocrático na gestão de políticas públicas, ao partilhar da concepção de que o sistema político-administrativo é capaz de controlar o funcionamento de determinadas esferas sociais com intuito de garantir determinados efeitos em termos de implementação de políticas públicas.

Em conclusão, esse modelo apresenta uma relação direta entre as políticas públicas e os seus efeitos; e acredita que os impactos das ações dos

implementadores nos produtos finais das políticas públicas são pouco expressivos. Ou seja, neste modelo o resultado das políticas públicas não depende das ações da burocracia, mas de outros fatores próprios da sua concepção, das instituições, da autoridade e do contexto político. Considera importante apenas o fato da política pública possuir uma teoria bem explicativa com seus objetivos claros e definidos; e a implementação despolitizada, marcada por atividade técnica, operacional e de natureza executiva. No entanto, o modelo *top-down* admite a presença de “*déficits* de implementação”², quando a mesma acumula insuficiências e omissões, uma vez que as normas aprovadas pelo Poder Legislativo não são completamente aplicadas pelo Executivo.

Na formulação de políticas públicas não é incomum o fato de os decisores não saberem exatamente o que querem, nem os possíveis resultados decorrentes das políticas a serem implementadas, mesmo porque as políticas partem do resultado de negociações, que provavelmente modificam a ideia/desenho original do programa a ser implantado (ARRETCHE, 1998).

O modelo *top-down*, de certo modo, deprecia a capacidade de operar das esferas sociais e das organizações envolvidas com a implementação de políticas de direcionarem suas ações de implementação segundo as diretrizes estabelecidas pelo sistema político-administrativo.

O modelo weberiano de administração burocrática, que serviu de grande influência para o modelo *top-down* analisado anteriormente, compõe parte da teoria geral de Weber sobre os tipos de dominação, sendo a organização burocrática àquela que mais se assemelha ao tipo de dominação racional-legal. O modelo weberiano pressupõe que quanto maior for uma organização e mais complexas suas atribuições, maior é a tendência à burocratização (WEBER, 1976).

Weber acreditava em uma relação de interdependência funcional entre as características que compõem a organização burocrática, sendo as principais: a) um aparato administrativo com técnicos especializados como forma superior de administração; b) organização hierárquica dos cargos com limites de autoridade definidos por normas impessoais formalizadas; c) documentação dos atos e das

² Conceito de déficit de implementação formulado por PRESSMAN e WILDAVSKY que afirmavam que omissões na implementação se acumulam.

normas administrativas; e d) estabilidade das carreiras através de políticas de promoção baseadas no tempo e no mérito, independentes de interferências externas.

A principal relação de interdependência funcional é aquela que se estabelece entre os problemas de cooperação e coordenação resultantes da crescente complexificação e especialização das tarefas organizacionais – sobretudo em grandes organizações – e a formação de um aparato administrativo dedicado à função de promover canais de comunicação e coordenação com base na hierarquia de autoridade enquanto forma necessária para efetivar a coordenação das diversas tarefas na consecução dos objetivos organizacionais. Uma vez que uma supervisão minuciosa de todas as decisões por parte dos superiores é ineficaz, normas impessoais destinadas a padronizar o desempenho das tarefas atuam como complemento da hierarquia no enfrentamento do problema da coordenação. Impessoalidade e hierarquia seriam então os meios administrativos mais eficientes para coordenar as atividades de uma organização na busca de seus objetivos, sejam estes econômicos, religiosos, militares ou de qualquer outra natureza (DUTRA; MACEDO, 2013).

Em suma, o modelo weberiano não é completamente equivocado. É necessário levar em conta que as principais características atribuídas por Weber em seu modelo de organização não são verdades absolutas, porém são contingentes. Ou seja, dependendo das relações e das condições em que são apresentadas, elas condizem com a realidade. Em determinadas condições e na coordenação de tipos específicos de tarefas, uma impessoalidade rigorosa, por exemplo, pode se apresentar eficiente. Assim como, em outras condições, laços comunitários podem ser convenientes.

O desapontamento em relação ao modelo *top-down* se dá pelo fato dele, em partes, desconsiderar a diferenciação da sociedade e sua multiplicidade de subsistemas e funções sociais. Não é possível que um sistema social estabeleça de forma universal – e isenta de equívocos – as diretrizes que irão moldar as práticas sociais em outros sistemas sociais, e dessa forma, controlar a fase de implementação de políticas públicas.

A DIFERENCIAÇÃO SOCIAL E AS INTERAÇÕES NAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

O modelo weberiano centra-se na concepção de eficiência econômica defendendo a ideia de que, a gestão (hipoteticamente) mais apropriada para os objetivos econômicos também se faz a mais adequada para outras esferas sociais com finalidades distintas.

Em contraposto a percepção de Weber, Niklas Luhmann (1988), em sua teoria da diferenciação funcional, apresenta a ideia de sociedade internamente diferenciada através de subsistemas funcionais, a qual todos os subsistemas tem incomum o fato de preencherem apenas uma função de relevância social; porém se diferenciam por preencherem funções específicas e distintas entre si.

Para o autor, a sociedade moderna é marcada pela diferenciação funcional, uma vez que a ordem social não pode ser concebida sem a existência de instituições incumbidas de preencher funções especializadas. Essa diferenciação sistêmica das práticas sociais se faz primordial para o tratamento de problemas fundamentais por meio de mecanismos institucionais, sem divisões e/ou distinção da sociedade (DUTRA; MACEDO, 2013).

A tese central da teoria da sociedade de Luhmann é de que a sociedade moderna contemporânea é diferenciada em subsistemas funcionais autônomos, como política, economia, direito, ciência, religião, família e sistema de saúde. Em relação a gestão, existe uma constante busca por soluções para problemas de coordenação e controle de atividades organizacionais em diferentes destes subsistemas funcionais. Diferentemente da concepção weberiana, a qual a administração burocrática é fundada na coordenação impessoal e hierarquizada de cargos e papéis aplicável a quase todas as esferas sociais, sem divisões de subsistemas.

Em virtude disso, a autonomia de funcionários que trabalham em níveis operacionais, exercendo funções técnicas e um tanto mecanizadas, como no caso dos operadores de *marketing* é quase que anulada pela hierarquia da administração burocrática, que impõe normas formais diretas ao exercício de suas funções.

Entretanto, existem casos que prevalecem a interação e que a autonomia não pode ser substituída por técnicas administrativas para seguir o desenho de cima para baixo, assim como no modelo *top-down*, visto que a interação dificilmente se deixa controlar por normas formais, como é o caso da relação entre o médico e o paciente na implementação de políticas públicas de saúde.

A interação atualiza as estruturas organizacionais. Com olhar além de Weber – e suas normas formais como componentes da estrutura da organização – ressalta-se a variedade de estruturas organizacionais, principalmente a atuação de estruturas informais. Luhmann ajuda a pensar na possibilidade da interação criar estruturas informais.

Em sua teoria sociológica das organizações, Luhmann distingue quatro dimensões estruturais: *programas, pessoas, canais de comunicação e cargos*; e destaca a variação da importância de cada uma delas em diferentes tipos de organizações. A dimensão da *pessoa*, por exemplo, é definida como conjunto de expectativas de conduta socialmente atribuídas ao indivíduo e formadas a partir da história dos indivíduos compartilhada no ambiente compartilhado de trabalho. Tais expectativas estruturam as atividades de um indivíduo (trabalho, gestão) e formam sua pessoa na organização, que não deve ser reduzida às exigências formais do contrato de trabalho, uma vez que essas atividades são estruturadas por um conjunto de expectativas informais (DUTRA; MACEDO, 2013).

A organização com interações discricionárias é cada vez mais marcada por estruturas informais, principalmente quando a dimensão da pessoa é fortemente envolvida nas interações, como é o caso de políticas públicas de saúde, assistência social, educação e segurança.

Nestes casos, em geral, ocorrem processos de rotulação, atribuição de expectativas aos indivíduos, julgamentos morais, dentre outros, sobre o que as pessoas são e como elas se comportam, principalmente a respeito de suas motivações. Deste modo, o resultado são julgamentos informais sobre merecimento e não merecimento, não previstos nas normas formais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho foi analisado o modelo weberiano de burocracia com suas variações, influências, aplicações e sua estrutura burocrática. Após o levantamento de alguns contrapontos e críticas ao modelo apresentado, foi apresentada a burocracia em nível de rua, a partir considerando os estudos de Lipsky (1980), mostrando como a figura do burocrata tem sido vista pela literatura.

Em seguida, foi analisada a questão da discricionariedade, o que ela significa e como é entendida na atuação dos burocratas de nível de rua. Essa discussão sobre discricionariedade é suma importância para compreender o papel desses burocratas no processo de implementação.

Buscou-se levantar como tem sido abordada a influência sobre o exercício de discricionariedade nas decisões por parte dos burocratas de nível de rua, considerando tanto fatores organizacionais, como fatores relacionais.

Foi analisado também o processo de implementação de políticas públicas. Para isso, é fundamental olhar para as diversas interações existentes, para os valores e principalmente para o exercício da discricionariedade realizado pelos agentes implementadores. Desse modo, entende-se que existem diferentes formas de implementação que vão depender da ação, da discricionariedade e interações ocorridas ao longo do processo.

Portanto, foi apresentado o processo de implementação de políticas públicas a partir de uma perspectiva diferente, levando em conta a maneira como os agentes implementadores exercem a discricionariedade na tomada de decisões; as interações desenvolvidas pelos atores, que por meio de valores, crenças e ideias, acabam transformando o modo como as políticas foram concebidas; e principalmente, entendendo a implementação como um processo dinâmico e muito mais complexo do que a mera execução de decisões anteriormente definidas pelos formuladores da política.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação, In: RICO, E. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Corte, 1998.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.

BARRET, S. and FUDGE, C. (eds), *Policy and Action*. Mathuen, London, 1981.

BONETI, L. W. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BRASIL, Ministério da Saúde. *Saúde da Família: Uma estratégia de organização dos serviços de saúde*. Brasília, 1996.

CARVALHO, Maria de Lourdes; BARBOSA, Telma Regina; SOARES, Jeferson. *Implementação de política pública: Uma abordagem teórica e crítica*. Bicentenário Argentino. Mar del Plata: 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da Administração*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CROZIER, Michel. *O Fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília, Editora UnB., 1981.

DUTRA, Roberto; MACEDO, Mauro. *Por uma sociologia sistêmica da gestão de políticas públicas*. Revista conexão Política, Teresina. Vol. 2. Núm. 02, Pág.11-47. 2013. Disponível em <<http://www.ojs.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/2967/0>> Acesso em: 10 jan. 2017.

GRAHAM JR., Cole B.; HAYS, Steven W. *Para administrar uma organização pública*. Traduzido por Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed., 1994.

HILL, M. e HAM, C. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Haverst, Nova Iorque, 1993.

LIPSKY, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation , New York.

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

MAIA, Francisco S. N. e PINTO, Maria V. L. (2007). *Disfunções burocráticas em gestão de pessoas*. Brasília. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055758.PDF> Acesso em: 16 fev. de 2017.

MAJONE, G. Implementation as Evolution. In: *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995. Apud, (Lotta 2010)

MARQUES, E. C. *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. Fapesp, São Paulo, 2003.

MEIER e O'TOOLE. *Bureaucracy in a Democrattc state: a governance perspective*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006.

MEYERS, M. K., VORSANGER, S. (2010). Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: B. G. Peters, J. Pierre (Org.). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Ed. da Unesp; Brasília, DF: Enap.

OLIVEIRA, Vanessa E. e ABRUCIO, Fernando L. (2011) *Entre a política e a burocracia: A importância dos burocratas de nível médio para produção de políticas públicas em saúde e educação*. Paper - 35º encontro anual da ANPOCS – GT Políticas Públicas. Disponível em: <<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F2Fwww.sigeventos.com.br%2Fanpocs%2Finscricao%2Fresumos%2F0004%2FTBR2707-1.DOC>> Acesso em: 04 mar. De 2017

PRESSMAN, Jeffrey Leonard; WILDAVSKY, Aaron Bernard. *Implemantation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amaing that Federal programs work at akk, this being a saga of the Economic Developmente Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 1. Ed. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1973.

PRESTES MOTTA, Fernando C.; BRESSER PEREIRA, Luiz C. *Introdução à organização burocrática*. 7ª ed. São Paulo. Brasiliense, 1991.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. *Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias*. V.1. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas. Brasília, 2013.

SILVA, E. G. Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n.16, pp.20-45. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>> Acesso em: 15 de Abr. de 2017.

VAN METER, Donald S.; VAN HORN, Carl E. *The Policy Implementation Process: a conceptual framework*. *Administration & Society*, v.6, n.4, p.445-488, fev. 1975.

WEBER, M. Burocracia. In: WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC S.A. 1982. p. 229-282.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 15-28, 1976.