

Comportamento discricionário sob a luz da teoria da burocracia de nível de rua: um estudo realizado no estado do Amazonas

Discretionary power in the light of the theory of street-level bureaucracy: a study conducted in the state of Amazonas

Natália Mariana Tavares de Oliveira*
Thiago de Melo Teixeira da Costa**

Resumo: Os burocratas de nível de rua são funcionários públicos que entregam diretamente os serviços aos usuários e que têm a capacidade de modificar a política pública por meio de sua discricionariedade. Dessa forma, buscou-se compreender o comportamento discricionário dos entrevistados e assistentes sociais que atuam no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) no estado do Amazonas. Esse objetivo foi alcançado por meio dos métodos qualitativo e descritivo. Para auferir os dados, foram escolhidos os métodos pesquisa de campo, com o uso de entrevistas e observação direta, e pesquisa documental. Para a realização da pesquisa de campo, foram selecionadas oito unidades de atendimento do Cadastro Único, distribuídas em quatro municípios. Como resultado da pesquisa, foram identificados 29 fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas, os quais foram organizados em oito categorias: individuais ou pessoais, organizacionais ou institucionais, gerenciais, relacionais, estruturais, contingenciais, profissionais e geográficas. Dentre essas, a categoria geográfica representa uma inovação importante, pois além de avançar no apresentado pela literatura, mostrou influência significativa na entrega das políticas públicas.

Palavras-chave: Burocracia. Burocratas de nível de rua. Discricionariedade. CadÚnico.

Abstract: Street-level bureaucrats are public servants who directly deliver services to users and who have the ability to modify public policy through their discretion. Thus, we sought to understand the discretionary power of

* Mestra em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Graduada em Administração e em Letras, respectivamente, pela Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Servidora da Ufam, lotada no Instituto de Ciências Sociais, Educação e Zootecnia (Icsez). E-mail: natmariandt@ufam.edu.br.

** Doutor e Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Graduado em Administração pela UFV. Professor Associado do Departamento de Administração e Contabilidade e do Programa de Pós-graduação em Administração – PPGADM e da UFV. E-mail: thiagocosta@ufv.br.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

interviewers and social workers who work in the Register for Social Programs (CadÚnico) in the state of Amazonas. This objective was achieved through qualitative and descriptive methods. To obtain the data, the methods field research were chosen, with the use of interviews and direct observation, and documentary research, through the use of manuals and standards. To carry out the field research, eight units of care of the Single Registry were selected, distributed in four municipalities. Twenty-nine factors were identified that influence the discretionary behavior of bureaucrats, which were organized into eight categories: individual or personal, organizational or institutional, managerial, relational, structural, contingency, professional and geographic. Among these categories, the “geographical” category represents an important innovation in this study because, as well as advancing on what is presented in the literature, it proved to be significant in the results of the policies analysed.

Keywords : Bureaucracy. Street-level bureaucrats. Discretion. CadÚnico.

Recebido em 05/03/2023. Aceito em 18/07/2024.

INTRODUÇÃO

Estudar o comportamento discricionário do burocrata de nível de rua requer compreender as discussões acerca da teorização sobre burocracia e sobre implementação de políticas públicas. Essas construções teóricas foram elementares aos estudos de burocracia de nível de rua, fazendo com que essas duas literaturas, até então isoladas, conversassem entre si (BRODKIN, 2012, 2015).

Foi Max Weber o primeiro a teorizar sobre burocracia, abrangendo em seus estudos as organizações públicas e privadas. O modelo ideal weberiano de burocracia tem origem a partir da sua teoria sobre dominações legítimas, sendo a burocracia fundada na dominação legítima racional-legal, onde os burocratas deviam seguir fielmente as normas, visando à busca pela eficiência. Nesse modelo, a organização é entendida como um ambiente fechado, hierarquizado, previsível e centralizado, sem espaço para a discricionariedade (WEBER, 1971,1974).

Com características do modelo weberiano, começaram os estudos de implementação de políticas públicas, inicialmente concebidos a partir da perspectiva *top-down*, onde a política pública devia ser fielmente implementada obedecendo os níveis hierárquicos. Porém, com o passar do tempo, em contraponto a esse modelo, surgiu a perspectiva *bottom-up*, reconhecendo o papel do implementador de políticas públicas no resultado da implementação; houve, também, outra corrente de autores que buscaram a dialética entre esses dois modelos.

Nesse contexto, em 1980, Michael Lipsky publicou o seu livro *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, no qual, a partir de uma visão da organização como ambiente contingencial e do burocrata como transformador de políticas públicas, diferentemente da visão weberiana e da perspectiva *top-down* de organização como ambiente previsível e do burocrata como fiel executor das normas, o autor discorreu sobre os dilemas enfrentados pelos funcionários de linha de frente. É nessa obra que o termo “burocrata de nível de rua” foi utilizado pela primeira

vez, sendo conceituado como o “funcionário público que interage diretamente com os cidadãos e tem discricionariedade para executar autoridade” (LIPSKY, 2019, p. 24).

Observa-se, pelo conceito de Lipsky (2019), que a discricionariedade é intrínseca da atuação do burocrata. O autor diz que ela, até certo ponto, é necessária e que não tem como eliminá-la das burocracias – visto que é o burocrata quem conhece as demandas e os problemas das instituições, as peculiaridades dos usuários e as contingências das burocracias (LIPSKY, 2019, p. 58-60).

É interessante frisar que há polissemia quanto ao conceito de discricionariedade. No direito positivo, por exemplo, ela é entendida como um poder, onde a lei prevê a possibilidade de o agente, diante de um evento ou fato concreto, poder eleger uma dentre outras opções de que disponha para melhor aplicar ao caso concreto a prescrição da lei (PESTANA, 2010, p. 251). É uma liberdade de ação dentro do espaço da norma, onde não deve haver conflito entre norma e ação.

Porém, nesta pesquisa será adotado o conceito sociológico, onde a discricionariedade é entendida enquanto ação, “relacionada à variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e implementam políticas públicas. Pode ser entendida por aspectos do indivíduo, como julgamentos, valores políticos, papel social, dentre outros” (LOTTA, 2018, p. 36).

Historicamente, as pesquisas demonstram que “o controle excessivo, por meio de regras e procedimentos, poderia limitar a própria capacidade de atuação dos burocratas e, acima de tudo, inibir o potencial criativo que melhoraria os próprios resultados das políticas públicas” (LOTTA, 2014, p. 192).

Destarte, comprovou-se que a discricionariedade é intrínseca à atuação do burocrata e pode ser um elemento favorável à sua atuação, devendo ser estudada não como um erro que deve ser combatido em prol do cumprimento restrito do plano, mas como um elemento que deve ser contemplado no planejamento e nas análises das políticas públicas. Partindo dessa concepção, alguns autores buscaram conhecer e analisar quais fatores influenciam o comportamento discricionário desses implementadores de políticas públicas e a influência desses fatores no desempenho de suas atividades (LOTTA, 2010a; LOTTA, 2010b; FERREIRA e MENEZES 2016).

Segundo os dados do Portal Cidades do IBGE (2022), o estado do Amazonas possui uma população de 4.269.995 habitantes e uma densidade demográfica de 2,23 hab/km². A geografia do estado apresenta áreas de difícil acesso, sendo as vias fluviais a principal forma de transporte intermunicipal. Quanto à questão socioeconômica, o último Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentado pelo IBGE (2022) foi de 0,67, um valor considerado médio. A plataforma aponta, também, a média de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de R\$ 852,00, uma das mais baixas do país, ocupando o *ranking* de 25ª posição.

Além disso, configura-se no território amazônico uma das mais antigas periferias da economia do mundo capitalista, denominada “economia de fronteira”, a qual consiste em um processo resultante da motivação à expansão comercial europeia (BECKER; STENNER, 2008, p. 11; CARDOSO, 2011, p. 99) – fato que contribuiu para problemas socioeconômicos históricos, ainda arraigados à atualidade. Diante da realidade da população amazônica, inquietou-se para explorar a burocracia de nível de rua em um contexto social, cultural e regional distinto das outras regiões do Brasil.

Nesse contexto, que carece de um olhar especial por parte do poder público, o CadÚnico apresenta-se como uma forma de integrar as ações de assistência e contribuir para a dignidade humana, pois seu objetivo é “mostrar quem são, onde estão e quais são as necessidades das famílias mais vulneráveis, possibilitando que os Governos federal, estadual e municipal orientem de forma

mais integrada as suas políticas de combate à pobreza e de redução da desigualdade e atenda a essa população” (BRASIL, 2011, p. 3).

Dessa forma, é um desafio analisar os fatores que influenciam a atuação discricionária dos burocratas de linha de frente, responsáveis pela implementação do CadÚnico no Amazonas. A importância se acentua quando o objeto de estudo envolve uma região que é esquecida tanto na agenda de pesquisas relacionadas às Ciências Sociais Aplicadas quanto na agenda governamental.

Diante das questões supracitadas, questiona-se sobre quais fatores influenciam o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua, responsáveis pela implementação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Amazonas, e qual a relação desses fatores com suas interações e práticas.

Destarte, o estudo tem como objetivo principal compreender o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua sujeitos da pesquisa. Para tanto, buscou-se: identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo e analisar os fatores identificados.

O resultado desta pesquisa tem potencial para trazer contribuições teóricas e práticas, considerando que traz à literatura novos elementos que influenciam o comportamento do burocrata de nível de rua, como, por exemplo, o fator regional, bem como pode influenciar os formuladores de políticas públicas nas tomadas de decisão.

BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Nas últimas décadas, a literatura começou a se aprofundar nos estudos sobre “burocracia de nível de rua”, conceito utilizado inicialmente por Lipsky, em seu livro *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (1980). Segundo ele, os burocratas de rua são funcionários públicos localizados na ponta da administração ou serviço público, isto é, são eles os responsáveis por entregar a política pública aos cidadãos, como, por exemplo, professores, policiais, profissionais de saúde, entre outros, os quais são dotados de discricionariedade (LIPSKY, 2019, p. 24).

A obra do autor apresenta duas afirmações distintas. A primeira foi que

o exercício da discricionariedade era uma dimensão crítica de grande parte dos funcionários públicos que interagem com os cidadãos regularmente no curso de seus trabalhos. Além disso, os trabalhos normalmente não podiam ser realizados de acordo com os mais elevados padrões de tomada de decisão nas diversas áreas porque os trabalhadores de nível de rua não dispunham de tempo, informações ou outros recursos necessários para responder de forma adequada a cada caso. Em vez disso, os burocratas de nível de rua administram suas tarefas difíceis desenvolvendo rotinas de práticas e psicologicamente simplificando sua clientela e o ambiente, de maneira a influenciar fortemente os resultados de seus esforços. O processamento em massa dos clientes é a norma e tem importantes implicações para a qualidade do tratamento e dos serviços (LIPSKY, 2019, p. 15-16).

A segunda afirmação foi que

um trabalho tão diverso e aparentemente não relacionado, como, por exemplo, o dos conselheiros, juízes, policiais, assistentes sociais, em algum grau é estruturalmente semelhante, de modo que se poderia comparar essas configurações

de trabalho umas com as outras. Descrever a linha de frente da prestação de serviços públicos em termos de um pequeno número de características analíticas comuns tornou possível uma nova forma de ver esses papéis públicos muito familiares e como eles eram parecidos e diferentes uns dos outros (LIPSKY, 2019, p. 16).

Na primeira afirmação, o autor trabalhou o conceito de discricionariedade e discorreu sobre os mecanismos de *coping*, que são as formas de enfrentamento ou esquiva dos burocratas de nível de rua. Na segunda afirmação, discorre sobre o desenvolvimento do conceito de burocratas de nível de rua, o qual contempla todos os profissionais implementadores de políticas públicas que lidam diretamente com o usuário.

Essa obra foi fundamental para o início da discussão sobre um elemento-chave do processo de implementação: o burocrata de nível de rua, não visto mais sob uma perspectiva mecânica, mas sim orgânica. Segundo Lotta (2010a, p. 38), a condição de nível de rua desses burocratas inclui certas adversidades não mensuradas pelas tradicionais teorias da burocracia, como, por exemplo, interações externas ao ambiente profissional.

Atualmente, há diversas discussões que envolvem a burocracia de nível de rua, tais como: a indissociabilidade do comportamento discricionário nas práticas e interações dos burocratas; fatores que influenciam o comportamento dos burocratas implementadores; o uso e desenvolvimento de mecanismos de *coping* para lidar com as contingências; a burocracia de nível de rua e *accountability*; o uso da burocracia de nível de rua para a entrega dos serviços; dentre outros temas.

Devido ao objetivo deste estudo, será dada ênfase à discussão que envolve a discricionariedade do burocrata de nível de rua, pois o comportamento discricionário desses burocratas transforma as políticas públicas a tal ponto que Lipsky (2019) e Oliveira (2012) os chamam de fazedores de políticas.

A discricionariedade do burocrata de nível de rua

A discricionariedade do burocrata de linha de frente, *a priori*, na literatura sobre burocracia e sobre implementação, era vista como um erro que devia ser duramente combatido. Porém, com o passar do tempo, muitos autores passaram a reconhecer que ela é inerente ao trabalho do burocrata, sendo até certo ponto necessária.

O precursor dos estudos burocráticos, Max Weber, em seu modelo ideal de burocracia, não deu espaço para a discricionariedade, devendo o burocrata seguir fielmente as normas e a ordem hierárquica. O foco de sua teoria eram os meios, o processo e a eficiência, desconsiderando a entrega final dos serviços e as contingências do sistema. Faz-se um adendo para ressaltar que a teoria weberiana trouxe grandes contribuições à época e à atualidade, porém tem muitos pontos que atualmente recebem muitas críticas, como, por exemplo, o seguimento rígido à norma e à hierarquia.

Outra literatura que iniciou com forte negação à discricionariedade é a que versa sobre implementação de políticas públicas, onde, tem-se como marco o livro *Implementation: how great expectations in Washington are dashed Oakland*, de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky, publicado pela primeira vez em 1973. Na obra, os autores observam a discrepância entre a política formulada e a implementada nos EUA, nos anos de 1960 a 1970 (BRODKIN, 2015).

Esse estudo norteou muitos outros, que visavam a analisar os motivos que influenciavam esse distanciamento entre o plano e a prática. Nesse contexto, surge o olhar para um elemento

fundamental no processo de implementação: o burocrata. Porém, inicialmente, os estudos visavam a corrigir os desvios de comportamento desses funcionários, a partir de uma perspectiva *top-down*, onde o que era formulado no topo devia ser fielmente implantado na base, respeitando a hierarquia estabelecida.

Após isso, novas correntes surgiram, como a *botton-up*, onde a implementação devia contemplar a base, e a corrente que defende a dialética entre os modelos *top-down* e *botton-up*. A partir dessas novas perspectivas, a discricionariedade passou a ser vista como inerente à atuação do burocrata e que se precisava de estudos para compreender melhor a sua influência nas políticas públicas. A discricionariedade passou a assumir novas formas de análise.

Meyers e Vorsanger (2010) dizem que “há uma preocupação, por parte dos estudiosos, sobre o limite da autonomia e discricionariedade da burocracia do nível de rua. Algumas perspectivas acreditam que deve haver maior controle hierárquico ou social sobre esses funcionários. Outras, no entanto, pensam 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”

Nessa dicotomia, a teoria de burocracia de nível de rua assume a postura de que a discricionariedade é inerente ao comportamento do burocrata de linha de frente e de que ela, até certo ponto, é necessária. Lotta (2010a, p. 38) afirma que “as instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições”. Para Lipsky (2019, p. 55; 59),

a discricionariedade determina a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações. Ela não pode ser eliminada por três motivos:

- i) Os burocratas de nível de rua, muitas vezes, trabalham em situações muito complicadas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos;
- ii) Os burocratas de nível de rua trabalham em situações que, muitas vezes, requerem respostas para as dimensões humanas das situações;
- iii) O terceiro motivo baseia-se mais sobre a função dos trabalhadores de nível hierárquico inferior que interagem mais com os cidadãos do que com a natureza de suas tarefas, onde a discricionariedade de nível de rua promove a autoestima dos trabalhadores e incentiva os clientes a acreditarem que os trabalhadores possuem a chave de acesso para seu bem-estar.

Além disso, os burocratas são submetidos a demandas contraditórias e volumosas, difíceis de serem compostas em uma rotina de trabalho, resultando na seleção de critérios e prioridades sobre “quem” e “como” se recebem os benefícios ou as sanções (ARAÚJO FILHO, 2014). Desta forma, a entrega das políticas por esses implementadores acaba sendo imediatista e pessoalizada, visto que a tomada de decisões acontece no momento da sua atuação profissional (LIPSKY, 2019).

Evelyn Brodtkin (2012) aponta para a importância de a literatura que trata sobre BNR atentar ao fato de que as práticas problemáticas não são culpa dos burocratas, e sim das limitações estruturais, advindas das prerrogativas de níveis superiores e das demandas externas do público que dificultam a implementação. Essa situação também é abordada por Lipsky (2019, p. 173), onde diz que os burocratas de nível de rua procuram fazer um bom trabalho, de alguma maneira; entretanto, não dispõem de condições de trabalho favoráveis.

Conclui-se, portanto, que é comum atribuírem o ônus da implementação à atuação do burocrata, que se encontra, normalmente, em condições de trabalho não ideais. A eliminação

da discricionariedade aparece para muitos como uma solução ao problema da implementação, fato que vem sendo contestado pelos teóricos da BNR.

METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa assume uma abordagem qualitativa por compreender que o tema pesquisado é dinâmico e que há muitos fatores que influenciam no comportamento dos sujeitos pesquisados. Quanto ao tipo da pesquisa, trata-se de uma pesquisa descritiva.

Os dados obtidos nesta pesquisa foram auferidos por meio de pesquisa de campo e de pesquisa documental. Para tanto, utilizaram-se os instrumentos entrevista semiestruturada, observação direta e documentos.

Destarte, os dados primários foram obtidos *in loco* por meio de entrevistas semiestruturadas, que foram realizadas nos municípios de Nhamundá, Maués, Manaus, e Parintins, com os seguintes atores: coordenadores do CadÚnico dos municípios, coordenadores dos Cras e burocratas sujeitos desta pesquisa. Destaca-se que, na maioria dos casos, os coordenadores do CadÚnico dos municípios são também gestores de unidades de atendimento, desta forma, foram feitas a eles as perguntas do roteiro utilizado com os gestores dos Cras e outras com informações gerais sobre o CadÚnico e sobre os burocratas do município onde atuam.

As entrevistas realizadas com os coordenadores e com os burocratas de linha de frente têm objetivos similares, sob perspectivas diferentes. Dessa forma, foram utilizadas para atender os dois primeiros objetivos da pesquisa, a saber: conhecer as atividades realizadas pelos implementadores e compreender o fluxo do processo de implementação; e identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo. Pretendeu-se, com isso, triangular os resultados e buscar maior quantidade e qualidade de informações.

Por meio da pesquisa de campo, foi possível também utilizar a técnica de observação, com o auxílio da ferramenta diário de campo, onde teve-se a percepção do pesquisador sobre o objeto de estudo e o ambiente onde ele está inserido.

Outra forma de obtenção dos dados foi por meio da pesquisa documental, a qual utilizou as seguintes fontes: i) Manual do Entrevistador ii) Manual de Gestão do CadÚnico, e iii) legislações que envolvem a burocracia e os burocratas deste estudo. Esse instrumento visa a dar suporte para o alcance do primeiro objeto e possibilitar uma comparação entre o que é previsto nas normas e o que acontece na prática.

Campo e amostragem

Devido à extensão territorial e grande população do referido estado, foi feita uma seleção de quatro municípios para compor a amostra¹, a saber: Manaus, com 2.255.903 habitantes, escolhido por ser a capital do estado, e três municípios do interior: Parintins, com 116.439 habitantes; Maués, com 66.159 habitantes; e Nhamundá, com 21.710 habitantes, os quais são, respectivamente, metrópole e municípios de grande, médio e pequeno porte. O quantitativo da população dos municípios tem como fonte o censo 2021 do IBGE e a classificação por tamanho está conforme a utilizada no Sistema Único de Assistência Social (Suas).

¹ Após o parecer substanciado do Comitê de Ética e Pesquisa com Seres Humanos – CEP, da Universidade Federal de Viçosa. Número do Parecer: 5.034.887

Após a escolha dos municípios, foram selecionadas as unidades onde se realizou a pesquisa, a saber: 2 unidades de atendimento por município, as quais são instituições do tipo: Cras, Secretarias de Assistência Social e Centrais do Cadastro Único.

Nos municípios onde havia um polo específico para o atendimento rural, deu-se preferência para a seleção dessa unidade, juntamente com uma outra de atendimento urbano, possibilitando maior conhecimento sobre o que se propôs a pesquisar e a variação de informações.

Posteriormente, foram selecionados os entrevistados que participaram da pesquisa. *A priori*, organizou-se uma agenda para entrevistar um gestor de cada unidade de atendimento, um entrevistador de cada unidade de atendimento e um assistente social de cada unidade de atendimento. Foram realizadas 21 entrevistas, sendo que, dos entrevistados: 8 ocupam cargos de gestão e 13 são burocratas de nível de rua, sendo 6 assistentes sociais e 7 entrevistadores. Esses participantes da pesquisa foram identificados por meio de códigos, a fim de manter o sigilo de suas identidades. Para tanto, foram utilizadas as siglas: PPG1 a PPG8, para os participantes da pesquisa que ocupam cargos de gestão; PPAS1 a PPAS6, para os participantes da pesquisa assistentes sociais; e PPE1 a PPE7, para os participantes da pesquisa entrevistadores.

DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados foram organizados e discutidos a partir das oito categorias formadas, a saber: fatores individuais ou pessoais, fatores organizacionais ou institucionais, fatores gerenciais, fatores relacionais, fatores estruturais, fatores contingenciais, fatores profissionais e fatores geográficos. A partir dessas, foram identificadas 29 subcategorias que influenciam ou podem influenciar o comportamento discricionário do burocrata de nível de rua, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Categorias e subcategorias identificadas na pesquisa

Categorias	Subcategorias
Fatores individuais ou pessoais	Interpretação das normas; Afinidade com a função desempenhada; Estado emocional dos usuários; Personalidade.
Fatores Organizacionais ou institucionais	Demanda de trabalho; Infraestrutura do ambiente de trabalho; Recursos Humanos;
Fatores Gerenciais	Gerenciamento das atividades; Clima organizacional; Funções informais - que não estão previstas no cargo ou Sertor de lotação; Comunicação - Informações falsas ou falta de informações.
Fatores Relacionais	Redes -relação dos BNRs com outras instituições; Relação dos burocratas com os usuários; Relação dos burocratas com os gestores; Relação dos BNRs com a política partidária.
Fatores Estruturais: Culturais, sociais, e econômicos	Crenças e valores; Linguagem; Pobreza e violência.

continua

conclusão

Categorias	Subcategorias
Fatores Contingenciais	Pandemia; Saúde individual.
Fatores Profissionais	Tempo de serviço; Perfil profissional; Qualificação e capacitação profissional.
Fatores Geográficos	Tamanho da Cidade; Residência dos burocratas; Localidade dos usuários - fora do parâmetro urbano -Moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas; Localidade dos usuários- dentro do parâmetro urbano; Língua dos usuários - indígenas e estrangeiros; Fatores sazonais -enchentes e dia de pagamento de usuários da área rural.

Fonte: Elaboração própria.

As categorias iniciais foram feitas a partir da junção de categorias já existentes na literatura, visto que se observou que as pesquisas que estudam o comportamento dos burocratas de nível de rua costumam se embasar em um determinado autor para a formação das categorias, porém, observou-se que sempre havia fatores e categorias com intersecção e com dispersão, ou seja, a maioria dos autores falaram sobre a influência dos fatores pessoais e institucionais/organizacionais no comportamento dos BNRs, porém os demais fatores estão dispersos na literatura.

Desta forma, buscou-se saber o que esta pesquisa ratifica no que já existe na literatura e o que poderia ser descoberto. Sendo que fazem parte das categorias iniciais os fatores: individuais ou pessoais, organizacionais ou institucionais, gerenciais, relacionais e estruturais. Além dessas categorias, foram identificadas outras três, a saber: fatores contingenciais, profissionais e geográficos.

Fatores individuais ou pessoais

Dentre os autores que estudam os fatores pessoais que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua, estão Evans (2011), Ferreira e Medeiros (2016) e Lipsky (2019). Para Ferreira e Medeiros (2016, p. 790) os fatores pessoais envolvem as crenças, valores e auto interesse. Porém, neste estudo as crenças e valores não estão nessa categoria, pois serão considerados como subcategoria dos fatores estruturais, oriundos da cultura dos BNRs. Desta forma, nesta categoria estão os seguintes fatores auferidos em campo: i) afinidade com a função desempenhada, ii) interpretação das normas, iii) Estado emocional dos usuários e iv) personalidade.

1) Afinidade com a função desempenhada

Todos os burocratas entrevistados relataram gostar da função desempenhada, pois mesmo sendo o trabalho deles, sentem-se responsáveis pelo bem-estar das pessoas. Isso os motiva e faz com que tentem oferecer o melhor atendimento dentro das condições em que trabalham. A motivação pode influenciar positivamente na atuação dos implementadores (LOTTA; MARQUES, 2019).

II) Interpretação das normas

Foi constatado que a forma como os burocratas interpretam as normas influencia no comportamento discricionário dos burocratas. Lotta e Santiago (2018) destacam a importância da interpretação do BNR, o seu entendimento sobre as regras e suas escolhas.

Desta forma, foi constatado que a interpretação das normas pode fazer com que os burocratas criem mecanismos para dificultar ou impedir que o usuário consiga o Cadastro, ou, pode ocorrer o inverso, de o burocrata, por discordar da norma, buscar uma forma de ajudar o usuário a obter o Cadastro que por lei seria negado.

O primeiro caso está relacionado à controvérsia gerada devido ao fato de o CadÚnico ser autodeclaratório no quesito renda. De um lado, os que são favoráveis a esse quesito da norma, de outro os que são contra.

Os entrevistadores favoráveis à autodeclaração de renda costumam fazer as perguntas do sistema, sem desenvolver mecanismos próprios para a contradição de informações e, também, costumam não encaminhar o cadastro para o assistente social fazer o relatório, pois acreditam que o próprio sistema irá cruzar os dados.

Os entrevistadores contra a autodeclaração de renda, buscam desenvolver mecanismos para que o entrevistado que esteja mentindo (segundo o entendimento do entrevistador) se contradiga e assim desista por vontade própria do Cadastro. Caso a desistência espontânea não aconteça, o Cadastro é realizado, porém, quando possível, é encaminhado para o assistente social fazer um relatório, nos casos em que as unidades dispõem do apoio desse profissional.

Os assistentes sociais favoráveis à autodeclaração de renda acreditam que se trata de um aspecto positivo, pois isso não dificultará o acesso de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza aos benefícios sociais. Acreditam, também, que o sistema está bem avançado no quesito cruzamento de dados. Destarte, desempenham mais o papel de orientação a esses usuários.

Os assistentes sociais contra a autodeclaração de renda acreditam que esse ponto do CadÚnico é negativo, pois pessoas más intencionadas acabam tirando o direito de quem realmente precisa. Dessa forma, desenvolvem, também, em muitos casos, mecanismos de contradição de informações dos usuários, além de fazerem um relatório com os desvios de informação encontrados.

Além da discordância sobre a norma fazer com que os burocratas criem mecanismos para que os usuários que, segundo suas concepções, estejam mentindo contem a verdade ou tenham seus pedidos indeferidos, acontece, também, o inverso: alguns burocratas, por não concordarem com a norma, buscam formas de contornar o sistema para encaixar os usuários nos requisitos normativos. Essas situações são previstas por Lipsky (2019, p. 48), onde diz que as decisões dos BNRs tendem a ser redistributivas ou alocativas. Desta forma, os burocratas tomam decisões que afetam a vida das pessoas.

III) Estado emocional dos usuários

Em situações em que os usuários chegam irritados, os BNRs podem revidar ou tentar tranquilizar o usuário, por meio de técnicas desenvolvidas por eles, tais como: prestar mais esclarecimento a este usuário e fazer com que o usuário se sinta bem atendido e assim se “desarme”. Pode-se, também, optar por passar o caso a outro profissional, como por exemplo: psicólogo, assistente social ou coordenador da unidade. Outra forma de tranquilizar o usuário é identificando o motivo do estresse, e, dessa forma, buscar uma solução possível.

IV) Personalidade dos BNRs

Os principais traços da personalidade relatados que influenciam no comportamento discricionário dos burocratas sujeitos da pesquisa estão relacionados à empatia e humor.

Por fim, os fatores pessoais modificam a política pública por meio de características da personalidade, do estado emocional, das suas interpretações e das preferências dos burocratas. São um conjunto de fatores que influenciam diretamente na discricionariedade.

Fatores organizacionais ou institucionais

Diversos autores, em seus estudos, chegaram à conclusão de que os fatores institucionais influenciam o comportamento dos BNRs (BRODKIN, 2012; EVANS, 2011; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LIPSKY, 2019; LOTTA, 2010).

Para Lotta (p.79, 2010), “os fatores institucionais são todas as normas formais ou não ditadas pela política pública ou pelos supervisores, e que constroem ou definem a ação dos burocratas”. Nesta pesquisa, foi constatado que os seguintes fatores organizacionais influenciam o comportamento discricionário dos BNRs: i) demanda de trabalho, ii) infraestrutura do ambiente de trabalho, iii) recursos Humanos.

I) Demanda de trabalho

A alta demanda de trabalho faz com que o BNR volte ao dilema supracitado: quantidade x qualidade. Pois os burocratas de nível de rua trabalham com recursos inadequados, em circunstâncias em que a demanda vai sempre aumentar a prestação de serviço (LIPSKY, 2019, p. 171). Trata-se do dilema fundamental do trabalho das burocracias de nível de rua: respostas individuais ou tratamento em massa (LIPSKY, 2019, p. 110). Desta forma, foi constatado nesta pesquisa que os seguintes fatores influenciam o aumento da demanda de trabalho: pandemia, sazonalidade, e *déficit* de mão de obra, os quais são mais aprofundados nos tópicos específicos.

A questão da redução da demanda também influencia no comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua. Constatou-se um caso em que a demanda diminuiu devido à desconcentração dos atendimentos urbanos para outras unidades, fazendo com que houvesse mais tempo para esclarecer as dúvidas do público.

Quanto à questão da demanda, Lipsky (2019, p. 66, 83) diz que os implementadores de linha de frente têm um grande volume de casos sob suas responsabilidades e que, na maioria dos casos, não conseguem cumprir essas responsabilidades devido à grande demanda. A discricionariedade no processamento de grandes quantidades de trabalho com recursos inadequados significa que devem desenvolver atalhos e simplificações para lidar com a pressão das responsabilidades. Os mecanismos de enfrentamento à pressão que os burocratas de nível de rua desenvolvem muitas vezes não são sancionados pelos gestores das organizações.

II) Infraestrutura do ambiente de trabalho

Foi relatado que a estrutura ruim do ambiente – como, por exemplo, falta de iluminação, internet lenta, falta de ar-condicionado, cadeiras inapropriadas etc. – influencia no humor dos usuários, o que faz com que voltem ao dilema supracitado: revidar, tentar acalmar, ou encaminhar o atendimento a outro servidor.

Além disso, há casos em que as salas de atendimento não dão privacidade aos usuários que ficam inibidos de prestar informações pessoais, desta forma, os burocratas sujeitos da pesquisa têm de buscar formas de obter a informação.

Sobre a questão da infraestrutura, Lipsky (2019, p. 173) faz as seguintes afirmativas e questionamento: os burocratas de nível de rua procuram fazer um bom trabalho de alguma maneira. No entanto, questiona sobre como um trabalho pode ser realizado com recursos inadequados, poucos controles, objetivos indeterminados e em circunstâncias desencorajadoras.

III) Recursos Humanos

A falta de concurso público e a quantidade e rotatividade de recursos humanos são os fatores que mais influenciam o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua sujeitos da pesquisa. Esses fatores trazem as seguintes consequências.

A falta de concurso público aumenta a rotatividade e faz com que os burocratas tenham medo de expor opiniões contrárias à gestão, visto que os funcionários contratados não têm estabilidade. Na prática, estão sujeitos à discricionariedade do gestor público.

A alta rotatividade influencia no comportamento dos BNRs, pois funcionários com mais tempo de serviço costumam saber resolver mais rapidamente os casos, além de já conhecerem as famílias. Corroborando com essa constatação, o estudo de Rodrigues (2016) aponta a influência dos BNRs no processo de implementação da Política Habitacional do Estado de Minas Gerais, onde a rotatividade é um fator que impacta na implementação da política, mesmo ao mudar a política e os atores, o problema público permanece.

A falta de pessoal ocasiona quebra no fluxo das atividades, como, por exemplo, nos casos em que não tem assistente social para acompanhar as famílias do cadastro, e, no caso dos cadastradores traz o dilema quantidade x qualidade. Quando não há falta de pessoal a equipe consegue realizar um bom fluxo de atendimento e consegue atender melhor os usuários. Porém, essa situação, de mão de obra suficiente, não é comum na administração pública, pois as organizações responsáveis pelas políticas sociais, muitas vezes possuem insuficiência de recursos humanos (SILVA, 2017).

No que tange ao problema das burocracias de nível de rua, envolvendo condições inadequadas de trabalho, Lipsky (2019, p. 53) fala sobre o desmantelamento de grandes instituições em nome da relação custo-benefício.

Fatores gerenciais

Brodin (2012), Evans (2011), Lipsky (2019) e Ferreira e Medeiros (2016) estudaram a influência dos fatores gerenciais na atuação discricionária dos BNRs. Esses fatores, na concepção de Ferreira e Medeiros (p. 790, 2016) “envolvem recursos, sistemas de controle, accountability, padrões de desempenho, entre outros”. Destarte, tem-se os seguintes fatores: i) gerenciamento das atividades, ii) clima organizacional, iii) funções informais - que não estão previstas no cargo ou setor de lotação, iv) comunicação - Informações falsas ou falta de informações.

I) Gerenciamento das atividades

O Gerenciamento das atividades, no âmbito municipal e institucional, influencia no fluxo das atividades e nos cargos e funções disponíveis para dar suporte ao CadÚnico. São decisões que afetam o cotidiano dos BNRs e que fazem com que esses façam escolhas ou adotem determinados comportamentos.

Sobre a organização do fluxo das atividades, cada coordenador municipal do CadÚnico relatou que o fluxo das atividades ocorre de modo diferente, e isso influencia no comportamento discricionário dos BNRs. Como por exemplo, dentre os quatro municípios, apenas os municípios 02 e 03 têm unidade de atendimento exclusiva para o público rural.

Nos municípios em que o atendimento urbano e rural acontece nas mesmas unidades é comum os BNRs darem preferência aos usuários da área rural, visto que conhecem as dificuldades de deslocamento desses.

Quanto ao fluxo dos atendimentos, na unidade 005 do município 03, a primeira entrevista é realizada pelos assistentes sociais, depois o usuário é encaminhado para o entrevistador/cadastrador. Ainda no município 03, na unidade 006 a primeira entrevista é realizada pelo entrevistador e depois o usuário é encaminhado para o cadastrador.

Nos demais municípios, a primeira entrevista é feita pelo entrevistador que faz simultaneamente o cadastro no sistema. Esses, identificam se há necessidade de encaminhamento do usuário para o assistente social e até mesmo para o psicólogo, quando há a disponibilidade desses profissionais.

Quanto à disponibilidade de recursos humanos, o município 04 não tem assistente social para fazer o acompanhamento dos usuários do CadÚnico, quando tem esse técnico de referência na unidade de atendimento desse município ele trabalha mais com a parte de orientação dos usuários do cadastro.

Nos municípios onde há assistente social especificamente para prestar apoio ao CadÚnico, os cadastradores têm a possibilidade de decidir sobre os casos que devem ser encaminhados à assistente social para verificação das reais condições do entrevistado.

II) Clima organizacional

O Clima organizacional influencia de forma positiva e negativa no comportamento dos BNRs. Quando há um bom clima organizacional a equipe trabalha mais motivada, buscando prestar um melhor serviço. Além disso, conseguem se reunir em comemorações. O clima organizacional ruim faz com que haja dificuldade da equipe de participar de eventos comemorativos da instituição e faz com que fiquem até adoecidos.

Houve relatos de funcionários que se sentiam tão bem no trabalho que não se importavam de ficar mais tempo trabalhando. Foi relatado também que o relacionamento da equipe reflete no atendimento:

Por outro lado, houve o relato de um coordenador que não consegue fazer com que os funcionários do local se reúnam em confraternizações. Esses mesmos funcionários encontram-se em péssimas condições de trabalho. Os dois cadastradores do local estão adoecidos e precisam, às vezes, faltar para tratar da saúde. Fato ratificado pelo cadastrador entrevistado. O qual relatou, além do problema de saúde física, problema com a saúde mental. Essas situações foram relatadas pelos entrevistados PPG5 e PPE5.

III) Funções informais - que não estão previstas no cargo ou setor de lotação

Foi relatado nas entrevistas que é comum ocorrerem funções informais: gestores que viram BNRs e BNRs que assumem outras funções, como, por exemplo, assistentes sociais e entrevistadores que desenvolvem funções de apoio psicológico. Burocratas de nível de rua que realizam funções que não são específicas do setor de lotação, porém são ações esporádicas da Secretária de Assistência Social. Há casos também de burocratas que realizam funções de outros cargos para que o atendimento não pare.

IV) Comunicação - Informações falsas ou falta de informações

Foi Constatado que a forma como a informação chega ao usuário, ou a falta de informação, influencia o comportamento discricionário dos BNR, pois esses têm que buscar da forma mais clara possível esclarecer a situação e até mesmo, em casos de estresses, acalmar o usuário.

Fatores relacionais

Ferreira e Medeiros (2016) Lotta (2010) e Lipsky, (2019) apontam em seus estudos que os fatores relacionais influenciam no comportamento dos burocratas de nível de rua. Para Lotta (p. 79, 2010), os fatores relacionais são as trajetórias e as afiliações dos burocratas, bem como os processos de interação que realizam com a comunidade. A referida autora chega à conclusão de que os fatores relacionais influenciam mais as interações do que as práticas dos BNRs. Ferreira e Medeiros (2016) dizem que os fatores relacionais do implementador pode ser com os usuários, gerentes e políticos. Nesta pesquisa, os fatores relacionais são: i) redes, ii) Relação dos burocratas com os usuários, iii) Relação dos burocratas com os gestores, iv) Relação dos BNRs com a política.

I) Redes

As parcerias com outras intuições fazem com que os burocratas consigam desempenhar melhor suas funções. Desta forma, foi relatado parceria com outras instituições com serviços similares; com unidades que prestam outros tipos de serviços, mas que fazem parte da mesma secretaria; e com outras secretarias do município.

As redes são uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores que se articulam com a finalidade de aliar interesses em comum, geralmente trata-se de um problema complexo que não poderia ser resolvido de forma isolada. As redes de políticas públicas possibilitam que os atores que as integram promovam o fluxo de recursos necessários para alcançar os objetivos e maximizem sua influência sobre os resultados (NASCIMENTO, CKGNAROFF, 2007; SOUZA, MAÇENEIRO, 2014).

II) e III) Usuários e Gerentes

Quanto ao relacionamento com os usuários e com os gestores, esses fatores estão desenvolvidos nas categorias: fatores gerenciais e fatores pessoais. Na categoria fatores gerenciais fala-se sobre como a relação com os gestores afeta o comportamento com os BNRs. Na categoria fatores pessoais, discorre-se sobre as relações dos usuários e burocratas, os quais dependendo do estado emocional e personalidade podem manter relações boas ou ruins.

IV) Política

O fator político influencia na liberdade crítica dos BNRs, pois a maioria não é concursada, e na rotatividade de funcionários. Nas entrevistas e na observação direta, percebeu-se que os dois BNRs sujeitos da pesquisa mais críticos são concursados, sendo que do total de 13 (Assistentes sociais e entrevistadores), apenas 3 são efetivos. Observou-se que havia 2 burocratas, não concursados, que apresentaram medo ao responder as perguntas, tentaram relatar que tudo estava perfeito (infraestrutura, recursos humanos, clima organizacional etc.), o que se contradiz com a fala de outros burocratas e com a observação direta feita no local. Faziam questão de exaltarem os gestores municipais. Além disso, vê-se, em algumas falas supracitadas, que há, devido a questão política, a rotatividade de mão de obra, o que acaba influenciando no trabalho desempenhado pelos burocratas.

Fatores estruturais

Moller e Stensota (2019) mostraram em seu estudo como os aspectos culturais e sociais influenciam no comportamento dos burocratas de nível de rua. Pois as histórias sociais dos burocratas também desempenham um papel essencial na construção de seus hábitos. Para os autores, a discricionariedade está inserida em um contexto que envolve problemas estruturais, enraizados nas estruturas da sociedade. Desta forma, nesta categoria estão: i) fatores culturais – crenças, valores e linguagem; e ii) fatores socioeconômicos – pobreza e violência.

I) Fatores culturais

Neste estudo serão considerados os valores e crenças primitivos. As crenças primitivas, são definidas por sua constância e permitem a formação da identidade do indivíduo, são adquiridas por meio do contato direto entre os sujeitos e são alentadas por um consenso, ou seja, em comum acordo, dentro de um grupo social (BRANT & BORGES, 2014).

Quanto aos valores, alguns burocratas atribuíram o fato de ter maior preocupação e atenção com o usuário a fatores relacionados a crenças e valores. Quanto à crença religiosa, não se observou que uma determinada religião, ou falta de uma, influencia o comportamento dos burocratas, porém foi constatado que muitos atribuem a religiosidade ou fé em Deus na influência de suas ações. Nas falas é muito comum as frases “graças a Deus”, “se Deus quiser”, “se Deus permitir” etc.

Lotta e Marques (2019) identificaram a interação dos BNRs com a religião ao estudar os estilos discursivos. No estudo, foi possível saber como eles materializam a interação e a maneira como eles situam as informações em contexto relacionais específicos. Foi observada a citação de termos religiosos como uma referência que cria uma conexão específica. Dessa forma, concluiu-se que a religião é um fator que influencia o comportamento dos burocratas.

Quanto à linguagem, os burocratas sujeitos da pesquisa ajustam a linguagem para que alguns grupos de usuários consigam entender as informações, isso ocorre principalmente com moradores da área rural, idosos e pessoas com grau de escolaridade baixo.

A linguagem pode ser considerada social, cultural e geográfica. Porém, como ela é socialmente construída, será elencada nos fatores estruturais, que envolve os elementos sociais e culturais.

II) Fatores socioeconômicos

Foi constatado que o fator socioeconômico afeta o comportamento discricionário dos BNRs. Essa questão será analisada na categoria fatores geográficos, no item localidade dentro do perímetro urbano. Onde observa-se que áreas de extrema pobreza tem relação com o alto índice de violência, e, conseqüentemente, afetam o comportamento dos BNRs.

Em áreas de extrema pobreza é comum também os funcionários utilizarem de recursos próprios para ajudarem os usuários que se encontram em situação crítica, a maioria das formas de ajuda relatada está relacionada com a alimentação.

Fatores Contingenciais

Não foram encontrados estudos onde os fatores contingenciais sejam considerados como fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNRs. Porém, Matland (1995) diz que os burocratas atuam em condições marcadas por ambigüidades e incertezas. Para Brodtkin (2012) isso ocorre devido estarem na linha de frente, onde, geralmente, atuam em contextos de recursos escassos, falta de informação e imprevisibilidade relacionada às reações dos usuários durante as interações. Mas, a pandemia ocasionada pela Covid-2019 nos mostrou que existem fatores, inimagináveis, que também influenciam o comportamento dos burocratas. Desta forma, foram auferidos os seguintes fatores: i) Pandemia e ii) Saúde individual.

I) Pandemia

A pandemia, ocasionada pela Covid-19, criou maiores demandas, menores recursos e maiores ambigüidades que podem, simultaneamente, abrir espaço para mais discricionarieidade ou comprometer a capacidade dos burocratas de tomar decisões (ALCADIPANI et al., 2020). Esse contexto contingencial trouxe situações diversas, tais como: aumento de demanda, aumento de normas, necessidade de parcerias com outras instituições, novos casos etc.

Devido à pandemia houve um aumento de pessoas em situação de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, de auxílios. Isso fez com que houvesse mais demanda do que o habitual, o que influenciou no atendimento. De um lado entrevistadores que buscaram continuar prestando um atendimento qualitativo, mesmo que isso influencie na fila de espera de atendimento; de outro, entrevistadores que relataram ter que fazer atendimentos mais rápidos.

Além do aumento da demanda, a pandemia trouxe novas realidades aos BNR, onde eles tiveram que desenvolver mecanismos para se ajustar ao novo cenário, como, por exemplo, atendimentos por telefone.

Em um estudo comparativo, feito com técnicos e enfermeiros, Lotta (*et. all*, 2020) fez essa constatação, onde disse que no contexto da pandemia, as funções diárias dos BNRs mudaram e foram forçadas a se adaptar a esse contexto. A ambigüidade dos regulamentos e a falta de apoio influenciaram em muitos aspectos.

Outra situação gerada devido à pandemia, que influenciou no comportamento dos BNR, está relacionada com o aumento de informações falsas e a falta de informações, principalmente aos usuários moradores da área rural. Devido a isso os burocratas tiveram que buscar meios para divulgar as informações.

Pode-se constatar, por meio das falas das entrevistas e da observação direta, em consonância com o que diz Lima-Silva (2020, p. 1468), que

o ambiente em que os BNRs atuam tornou-se mais incerto, imprevisível e permeável à sua discricionariedade. A política de assistência social e seus trabalhadores provavelmente continuarão sob intensa pressão mesmo após o fim desta crise de saúde, devido à crise econômica sem precedentes que vem afetando o país.

II) Saúde individual

No que tange à saúde individual, a maioria dos entrevistados relatou ter algum problema relacionado à saúde mental. Mas constatou-se que na unidade de atendimento 007, onde tem apenas duas cadastradoras para uma alta demanda, que ambas estão doentes, tanto fisicamente como também mentalmente.

A unidade 007, dentre as unidades pesquisadas, é a unidade onde tem a maior demanda de usuário e simultaneamente a que tem menos BNRs. Tanto a grande demanda, quanto a falta de servidores e a saúde dos burocratas influenciam as interações e as práticas institucionais.

Fatores profissionais

Esta categoria tem relação com as categorias de fatores pessoais e institucionais. Visto que, possui características próprias do indivíduo, mas possui características da instituição. Ou seja, os fatores profissionais que influenciam o comportamento discricionário dos BNR, trata-se de escolhas do indivíduo e simultaneamente da organização. Pode-se citar como exemplo o fator tempo de serviço, que depende tanto do indivíduo com também da instituição.

Cabe ressaltar que Ferreira e Medeiros (2016) identificaram que os fatores profissionais influenciam no comportamento dos BNRs, porém, elencou esse fator dentro da categoria de fatores pessoais. No entanto, pelos motivos supracitados, discorda-se que se trata de uma subcategoria. Desta forma, elencou-se dentro desta categoria os seguintes fatores: i) perfil profissional, ii) tempo de serviço, iii) qualificação e capacitação profissional.

I) Perfil profissional e II) Tempo de serviço

Pelas entrevistas pode-se constatar que alguns BNRs têm perfil proativo e que outros buscam fazer suas tarefas dentro apenas do que é determinado pelo fluxo da unidade. Foi relatado ainda que os BNRs com mais tempo de serviço costumam desenvolver estratégias próprias para lidar com as situações adversas do cotidiano.

III) Qualificação e capacitação profissional

Foi observado e constatado pelas respostas das entrevistas que os assistentes sociais e entrevistadores mais capacitados e qualificados costumam dar mais informação aos usuários e esses entendem mais das legislações. Inclusive, foram poucos profissionais que citaram as principais normas que regem o CadÚnico.

Sobre a questão das capacitações e qualificações, alguns burocratas e coordenadores falaram sobre a importância de cursos voltados para o atendimento ao público. Evans e Harris (2004) dizem que a qualificação técnica dos burocratas de nível de rua influencia na discricionariedade, pois ajuda a estabelecer ações quando necessário para legitimar a sua discricção.

Fatores geográficos

Na literatura de BNR não foram encontrados estudos que falam sobre a influência dos fatores geográficos sobre o comportamento dos BNRs. Porém, por meio da pesquisa de campo pode-se constatar essa influência. Isso aponta para a necessidade de políticas públicas que considerem às peculiaridades regionais e urbanas. As políticas públicas devem ter as características do ambiente onde estas políticas serão implementadas e as relações entre diversos atores envolvidos (KNOEPFEL, 2007).

Cardoso (p. 25, 2011) diz que “a vasta literatura que aborda a temática do desenvolvimento regional evidencia que as políticas públicas foram incapazes de apreender e atender às necessidades reais das diversas regiões do país, além de desconsiderar tais especificidades internas nas suas etapas de planejamento”.

A presente pesquisa ratifica a necessidade de políticas públicas que considerem as peculiaridades geográficas. Elucida-se que este estudo compreende o entendimento moderno de geografia, onde o espaço geográfico não consiste apenas nos aspectos físicos do ambiente, mas também nas relações decorrentes dos espaços. Corrêa (2014, p. 44) corrobora com a concepção multidimensional da geografia, ao dizer que o espaço geográfico é:

a morada do Homem, absoluto, relativo, concebido como planície isotrópica, representado por meio de matrizes e grafos, descrito por de diversas metáforas, reflexo de condição social, experienciado de diversos modos, rico de simbolismos e campo de lutas.

Desta forma, foram encontrados os seguintes fatores que influenciam o comportamento discricionários dos BNRs: i) tamanho da cidade; ii) residência dos burocratas; iii) localidade dos usuários- moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas; iv) localidade dos usuários - dentro do parâmetro urbano; v) língua dos usuários - indígenas e estrangeiros; vi) fatores sazonais - enchentes e dia de pagamento de usuários do interior.

I) Tamanho da Cidade

Quando a cidade é pequena é mais fácil do burocrata identificar quando os usuários estão prestando informações falsas ou omitindo informações, a partir dessa identificação adotam posicionamentos. Acontece também o inverso, de o burocrata buscar solucionar uma situação em que houve problema no cadastro devido conhecer a realidade do usuário:

II) Residência dos burocratas

Os burocratas de nível de rua que moram na área abrangida pela unidade costumam conhecer os usuários. Isso faz com que tenham uma abordagem diferente, principalmente quando observam que o usuário está agindo de má fé. Além disso, os burocratas passam por situações em que os usuários pedem favores, que colocam a ética em risco.

III) Localidade dos usuários- fora do parâmetro urbano -Moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas

Foi relatado que há atendimento diferenciado aos moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas, pois é de conhecimento dos BNRs que esses usuários vêm muitas vezes de regiões

longínquas e que ficam muitas vezes hospedados em embarcações, tendo que retornar em muitos casos no mesmo dia. Desta forma, dão preferência a esses no atendimento, tentam facilitar no que for possível, prestam o máximo de informações para evitar bloqueios e suspensões, adequam a linguagem, e, quando necessário, ajudam com recursos próprios.

Tem no manual do CadÚnico que deve ter atendimento diferenciado aos grupos populacionais tradicionais e específicos, porém, os burocratas buscam prestar um tratamento diferenciado e com mais atenção por entenderem a situação desses grupos, indo além do que é proposto.

Quando se fala de formulação e implementação de políticas públicas para o Amazonas, tem-se de pensar na imensidão territorial do estado, na baixíssima densidade demográfica, na falta de rodovias e aeroportos da maioria das cidades, no clima, nas enchentes, nos ribeirinhos, na cultura etc.

IV) Localidade dos usuários- dentro do parâmetro urbano

A localidade onde estão localizadas as instituições e os usuários influenciam no comportamento dos BNRs. Foi constatado que em uma localidade, onde há um público de usuários em situação de extrema pobreza, é comum ter usuários um comportamento mais agressivo, desta forma os BNRs tentam acalmá-los por meio do diálogo. Há também casos de assaltos durante o expediente de trabalho, o que os fazem trabalhar com medo e buscar meios para evitar a situação.

É interessante que quanto mais pobres são os cidadãos, maior a influência que os burocratas de nível de rua tendem a ter sobre eles. Ao alocar benefício, os burocratas de nível de rua afetam o bem-estar dos usuários. Eles contribuem para a mudança e o desenvolvimento (LIPSKY, 2019, p. 43, 137). Porém, foi constatado que em uma área de extrema pobreza e, conseqüentemente, violência não há estrutura adequada e segura para o trabalho.

V) Língua dos usuários – indígenas e estrangeiros

As unidades de atendimento pesquisadas não têm tradutores próprios de língua indígena e língua estrangeira, desta forma, os burocratas sujeitos da pesquisa buscam formas de se comunicar com esses usuários.

No caso dos indígenas, não falantes da língua portuguesa, às vezes vai um intérprete para um grupo. Fato que interfere na qualidade do atendimento, pois acontece com frequência de em uma mesma sala entrar um grupo de indígena para apenas um intérprete. Isso faz com que, em algumas vezes, os burocratas não consigam transmitir de forma eficiente e eficaz as informações. Quando os indígenas não levam intérpretes os BNRs buscam formas para se comunicar. No caso dos estrangeiros, os burocratas também buscam formas de manter o diálogo.

VI) Sazonalidade

Foi relatado que o dia de pagamento dos benefícios e que o período das enchentes são fatores que influenciam no comportamento discricionário dos BNRs sujeitos da pesquisa. Quanto à sazonalidade ocasionada pelo dia de pagamento, nesse período tem mais usuários para serem atendidos, o que demanda respostas diferentes por parte dos burocratas.

No caso das enchentes, muitos ribeirinhos saem de suas residências para morar durante um período na cidade, então, buscam informações e serviços diversos, isso influencia também

na demanda devido à sazonalidade oriunda do dia do pagamento, pois muitos já estão na cidade, então, não precisam esperar o dia do pagamento para irem buscar serviços nas unidades.

Observa-se que os fatores geográficos envolvem ramos da geografia física, geografia humana e geografia regional. Pois, observou-se que além dos fatores regionais (clima, espaço, tempo, e cultura da região estuda), a urbanização e as relações decorrentes dela também afetam o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de compreender o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua, sujeitos desta pesquisa, buscou-se: identificar os fatores que influenciam o comportamento discricionário dos burocratas em estudo e analisar a influência desses fatores.

Destarte, foram auferidos 29 fatores, a saber: interpretação das normas; afinidade com a função desempenhada; estado emocional dos usuários; personalidade; demanda de trabalho; infraestrutura do ambiente de trabalho; recursos humanos; gerenciamento das atividades; clima organizacional; funções informais – que não estão previstas no cargo ou setor de lotação; comunicação – informações falsas ou falta de informações; relação dos BNRs com outras instituições; relação dos burocratas com os usuários; relação dos burocratas com os gestores; relação dos BNRs com a política partidária; crenças e valores; linguagem; pobreza e violência; pandemia; saúde individual, tempo de serviço; perfil profissional; qualificação e capacitação profissional; tamanho da cidade; residência dos burocratas; localidade dos usuários – fora do parâmetro urbano (moradores da área rural, ribeirinhos e indígenas); localidade dos usuários – dentro do parâmetro urbano; língua dos usuários – indígenas e estrangeiros; fatores sazonais – enchentes e dia de pagamento de usuários da área rural.

Esses fatores foram agrupados em oito categorias: individuais ou pessoais, organizacionais ou institucionais, gerenciais, relacionais, estruturais, contingenciais, profissionais e geográficos, sendo que as seguintes categorias formadas por meio de dados da pesquisa de campo fazem parte das categorias iniciais já existentes na literatura: individuais ou pessoais, estruturais, organizacionais ou institucionais, gerenciais e relacionais. Além dessas categorias, foram descobertas outras, a saber: fatores contingenciais, profissionais e geográficos.

Dentro das categorias existentes, não foram encontrados estudos nacionais que falem sobre a influência do fator estrutural no comportamento dos BNRs. É comum estudos realizados a partir da ótica dos fatores individuais e organizacionais.

Quanto às novas categorias, é interessante ressaltar sobre a categoria contingências que há artigos que falam sobre os burocratas de nível de rua no contexto pandêmico, como, por exemplo, o artigo de Lotta (2020) que fala sobre como a pandemia afetou os trabalhadores de linha de frente. Porém, esta pesquisa foi direcionada aos fatores que influenciam o comportamento discricionário dos BNRs, compreendendo a pandemia como uma contingência que influenciou suas atitudes e decisões. Além disso, nessa categoria foram elencados também os fatores individuais de saúde.

Outra categoria criada é a dos fatores profissionais. Essa categoria não é necessariamente nova, pois já foi citada em outros estudos como subcategoria dos fatores individuais. Porém, neste estudo compreende-se que os fatores profissionais ficam no limbo, entre os fatores individuais e organizacionais, visto que tempo de serviço, perfil profissional e capacitação são fatores que dependem conjuntamente do indivíduo e da organização.

Por fim, uma categoria nova encontrada dentro dos estudos que têm como base a teoria da burocracia de nível de rua é a categoria geográfica, com novas subcategorias. *A priori*, pensou-se em denominá-la de fatores regionais, mas os fatores vão além da questão da regionalização, pois compreendem também variantes que envolvem a urbanização, como, por exemplo, o perímetro e as características de cidades e bairros.

Todos esses fatores mostram a complexidade que envolve o burocrata de nível de rua, e, conseqüentemente, a implementação da política pública, pois as interações e as práticas são afetadas com decisões e escolhas que compõem um campo multidisciplinar, que abrange a complexidade do comportamento do BNR. Sendo assim, torna-se um desafio aos formuladores de políticas públicas compreender esse comportamento, pois a política pública está sujeita a todas essas variações.

A literatura de burocracia de nível de rua e, conseqüentemente, de implementação de políticas públicas revela-se interdisciplinar, mostrando imprescindível a formação de uma equipe multidisciplinar no processo de formulação da política.

Mostrou-se, também, imprescindível a importância de se ouvir a base durante o processo de planejamento, pois o Brasil é composto por muitas realidades, as quais, muitas vezes, têm de se adequar a um planejamento que não atende as suas necessidades. No Amazonas, por exemplo, muitas vezes não tem como se fazer a busca ativa de usuários, conforme o que a norma orienta, pois existem áreas de difícil acesso, que demandam recursos financeiros não disponíveis.

Nesse contexto, de complexidade da base, nos seus múltiplos aspectos, é impossível a eliminação do comportamento discricionário do burocrata de nível de rua, porém, para que a discricionariedade tenha um efeito positivo na política, a base tem de ser conhecida e compreendida, e os implementadores devem ter condições adequadas de trabalho.

Fazem-se necessárias análises futuras mais profundas sobre cada categoria encontrada nesta pesquisa, pois os diversos fatores que influenciam o comportamento do BNR podem afetar positivamente ou negativamente as interações e as práticas dos burocratas, e, conseqüentemente, a entrega dos serviços públicos.

Acredita-se, também, que a literatura pode avançar a partir das constatações feitas na revisão bibliográfica deste estudo, onde foi constatado que, no âmbito nacional, há carência de pesquisas de burocracia de nível de rua envolvendo os fatores estruturais da sociedade. A grande maioria dos estudos dá ênfase aos fatores pessoais e organizacionais.

A partir desta pesquisa, pode-se avançar também na questão de estudos em outras regiões para saber de que outras formas os fatores geográficos ou regionais afetam o comportamento dos implementadores de políticas públicas e, conseqüentemente, a política.

REFERÊNCIAS

ALCADIPANI, R.; CABRAL, S.; FERNANDES, A.; LOTTA, G. Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers' responses in constrained settings. **Administrative Theory & Praxis**, 2020.

ARAÚJO FILHO, Tarcísio Perdigão. Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskesis**, São Carlos, v. 3, n. 1, p. 45-57, jan./jun. 2014.

BECKER, Bertha K.; STENNER, Claudio. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BRANT, S. R.; BORGES-ANDRADE, J. E. Crenças no contexto do trabalho: características da pesquisa nacional e estrangeira. **Revista de Psicologia: Organização e Trabalho**, p. 292-302, 2014.

BRASIL. Capacita Suas. **Planos de Assistência Social**: diretrizes para elaboração. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008. 120p.

BRASIL. IBGE. **Dados geográficos e socioeconômicos do Amazonas**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Cadastro Único**. Dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve-1>. Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Estrutura mínima necessária para o funcionamento do CadÚnico**. Dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/gestao-do-cadastro-unico-1/estrutura-necessaria-para-funcionamento>. Acesso em: 9 abril de 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Instrução Operacional nº 5/2021 – SE/SECAD/DECAU**. 2021. Disponível em: Instrução Operacional N° 5/2021 - SE/SECAD/DECAU – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br). Acesso em: 9 abril de 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual do entrevistador**. 3. ed. 2011. Disponível em: [entrevistador-social-apostila02.pdf](#) (portalidea.com.br). Acesso em: 9 abril de 2022.

BRODKIN, Evelyn. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, nov./dez. 2012.

BRODKIN, Evelyn. The inside story. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Under-standing street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

CARDOSO, Andreia do Socorro de Sousa. **Análise de eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia**. Orientador: Marcos Ximenes Ponte. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará (UFPA), 2011.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy, **British Journal of Social Work**, v. 41, p. 368-386, jun. 2011.

EVANS, T.; HARRIS, J. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **British Journal of Social Work**, v. 34, p. 871-895, 2004.

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

KNOEPFEL, Peter. **Public policies analysis**. UK: University of Bristol, 2007.

LIMA-SILVA, Fernanda *et al.* O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. **Revista de Administração Pública - RAP**, V.54, n. 5, Rio de Janeiro, set./out. 2020.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas dos indivíduos no serviço público. Tradução de Arthur Cunha. Brasília: Enap, 1980/2019.

LOTTA, G. S.; MARQUES, E. C. How social networks affect policy implementation: an analysis of street-level bureaucrats performance regarding a health policy. **Soc. Policy Admin.**, v. 1, n. 16, p. 1-16, ago. 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas do nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010a.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de Implementação: Mediação, Dinâmicas e Estruturas Relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010b.

LOTTA, Gabriela. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org.). **Implementação de Políticas Públicas**: Teoria e Prática. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

LOTTA, Gabriela; COELHO, Vera; BRAGE, Eugenia. Como a COVID-19 afetou os trabalhadores da linha de frente no Brasil: uma análise comparativa de enfermeiros e trabalhadores comunitários de saúde. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 2020.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, jan. 2017, publicada em fevereiro de 2018.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 1995.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B.; PIERRE, J. (orgs.). **Administração Pública**. Coletânea. Brasília: Enap; São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

MOLLER, M. O.; STENSOTA, H. O. Welfare State Regimes and Caseworkers Problem Explanation. **Administration & Society**, v. 51, n. 1, p. 1425-1454, 2019.

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, nov./dez. 2012.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RODRIGUES, L. P. D. **Análise de Políticas Públicas**: a influência dos Street-Level Bureaucrats no Processo de implementação da Política Habitacional do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional**: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB/ Departamento de Ciências Humanas, Salvador, 2017.

SOUZA, H. C. V. de; MAÇANEIRO, M. B. Os Desafios do Gestor Público na Articulação do Trabalho em Redes e Intersetorial. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 65-73, 2014.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**: esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.