

Ensaio

Os burocratas de nível de rua: possibilidades para os estudos em implementação de políticas públicas de esporte e lazer¹

Street-level bureaucracy: possibilities of studies in implementation of public policies for sports and leisure

Los burócratas a pie de calle: posibilidades de estudio en la implementación de las políticas públicas de deporte y ocio



Diego Petyk de Sousa

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Paraná, Brasil
e-mail: diegopetyk@gmail.com



Érica Fernanda de Paula

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Paraná, Brasil
e-mail: erydepaula@hotmail.com



Paulo Sergio Ribeiro

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Paraná, Brasil
e-mail: psribeiro@uepg.br



Constantino Ribeiro de Oliveira Junior

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Paraná, Brasil
e-mail: constantino@uepg.br



Alfredo Cesar Antunes

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Paraná, Brasil
e-mail: alfredo.cesar@hotmail.com

¹ Este ensaio é um aprofundamento de uma investigação de doutorado que identificou os elementos de influência da atuação dos agentes implementadores do esporte e lazer no Programa Novo Mais Educação (SOUSA, 2022)". O presente trabalho não contou com apoio financeiro de nenhuma natureza para sua realização

Resumo: Considerando os estudos de implementação de políticas públicas, a teorização sobre os burocratas de nível de rua, de Michael Lipsky, é fundamental para entender os dilemas dos serviços públicos. Porém, essa temática ainda é pouco difundida nos estudos sobre as políticas públicas de esporte e lazer. Nesse ensaio objetivamos apresentar uma possibilidade de leitura da implementação de políticas públicas de esporte e lazer por meio do arcabouço teórico dos burocratas de nível de rua. Desse modo, compreendemos que os estudos em políticas públicas de esporte e lazer aliados à teorização dos burocratas de nível de rua poderão ser um caminho para o melhor entendimento dos fatores que impactam na tomada de decisões dos agentes esportivos que estão em contato com os cidadãos.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas; Burocratas de Nível de Rua; Discricionariedade; Políticas Públicas de Esporte e Lazer.

Abstract: Considering public policy implementation studies, Michael Lipsky's theorizing about street-level bureaucracy is critical to understanding public service dilemmas. However, this theme is still not widespread in studies on public sports and leisure policies. In this essay the main objective is introduce a possibility of public sports and leisure policies reading of implementation based on street level bureaucracy studies. Thereby studies on public sports and leisure policies, combined with the theorizing of street-level bureaucracy, may be a way to better understand the major factors that impact the decision-making by sports agents who are in contact with citizens.

Keywords: Implementation of Public Policies; Street-Level Bureaucracy; Discretion; Public Policies for Sport and Leisure.

Resumen: Considerando los estudios sobre la implementación de políticas públicas, la teorización sobre los burócratas a pie de calle, de Michael Lipsky, es fundamental para comprender los dilemas

de los servicios públicos. Sin embargo, este tema aún está poco difundido en los estudios sobre políticas públicas de deporte y ocio. En este ensayo, pretendemos presentar una posibilidad de lectura de la implementación de las políticas públicas de deporte y ocio a través del marco teórico de los burócratas a pie de calle. Así, entendemos que los estudios sobre políticas públicas de deporte y ocio aliados a la teorización de los burócratas de calle pueden ser una forma de comprender mejor los factores que inciden en la toma de decisiones de los agentes deportivos que están en contacto con los ciudadanos.

Palabras clave: Implementation de políticas públicas; Burócratas a pie de calle; Discrecionalidad; Políticas públicas de deporte y ocio

Submetido em: 21 de abril de 2023

Aceito em: 10 de agosto de 2023

1 Introdução

O objeto de estudo em políticas públicas de esporte e lazer (PPEL) no Brasil é recente, se comparado com a produção científica (Menicucci, 2008; Mezzadri; Silva, 2014). Nos últimos anos, apesar do crescimento quantitativo e qualitativo da produção do conhecimento, as pesquisas sobre as PPEL apresentam uma certa fragilidade em obtenção de um diálogo com as grandes teorias (Starepravo, 2011). Dessa forma, percebemos a necessidade de obter um diálogo com a literatura da área de políticas públicas, especialmente sob lentes teóricas de estudos sobre o processo de implementação.

A fase de implementação é a etapa do ciclo de políticas públicas na qual acontece a execução das diretrizes elaboradas anteriormente para a resolução do problema público, alvo de determinada política pública (Frey, 2000; Souza, 2006; Faria, 2012; Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Secchi, 2014, 2017). Dessa forma, é na fase de implementação que regras e rotinas são convertidas em ações cotidianas pelos agentes implementadores (O'toole Jr, 1995; 2000; 2003). A implementação é um processo complexo que envolve pessoas, vontades, necessidade, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos (Fernandez; Guimarães, 2020). Dessa maneira, leis e decisões políticas podem não ser efetivadas da forma que foram concebidas (Pressman; Wildavsky, 1973). Assim, a implementação pode ser compreendida como um momento de ressignificação da política pública, pois os procedimentos e interações cotidianas impactam na produção da política pública e com isso influenciam os seus resultados (Hill; Hupe, 2014).

Para uma análise do processo de implementação, são componentes básicos: as pessoas e organizações, com interesses, competências e comportamentos variados, destacando-se as relações existentes entre pessoas, as instituições, recursos financeiros e materiais (Secchi, 2014). O estudo de Sabatier (1986) contribuiu para os estudos sobre a implementação de políticas públicas, distinguindo duas tendências analíticas: *top-down* e *bot-*

tom-up. Elas acabaram sendo referências para a distinção de estratégias utilizadas pelos *policymakers* (fazedores de políticas) na implementação de uma determinada política pública. O modelo *top-down* (de cima para baixo) é caracterizado pela separação entre o momento de tomada de decisão e o da implementação, separando os *policymakers* e os agentes implementadores. Esse modelo analítico centra a sua atenção nos documentos que formalizam os detalhes de uma política pública para, posteriormente, verificar em campo as falhas de implementação. O modelo *bottom-up* (de baixo para cima) é caracterizado pela maior liberdade dos implementadores e das redes de atores em autoorganizar a implementação. Esse modelo entende que as políticas públicas são modificáveis por aqueles que as fazem no cotidiano, devido às necessidades locais onde são executadas. Assim, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e os implementadores. Essa perspectiva parte de dados empíricos de como as políticas públicas vêm sendo aplicadas na prática.

Dentro da perspectiva *bottom-up*, o conceito de “burocratas de nível de rua” (BNR) ganhou repercussão no livro de Michael Lipsky (*Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*) publicado em 1980 e traduzido em 2019 para o português, com o título de “Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos”. Essa obra é referência para o campo das políticas públicas, pois inaugurou a análise sob a ótica dos atores que interagem diretamente com os beneficiários das políticas (Sousa, 2022). Esse conceito engloba os trabalhadores próprios ou terceirizados envolvidos na Administração Pública, pois são eles que cotidianamente interagem com os usuários dos serviços entregando as políticas públicas (Lotta, 2010; 2019; Oliveira, 2012; Lotta; Pires; Oliveira, 2014; Tummers; Bekkers, 2014; Ferreira; Madeiros, 2016; Lima; D’ascenzi, 2017; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018; Bonelli *et al.*, 2019; Fernandez; Guimarães, 2020).

Os estudos sobre BNR no Brasil são recentes, iniciaram na década de 2010 (SOUSA, 2022). Durante essa década, podemos identificar os seguintes estudos de políticas públicas brasileiras:

assistência social (Sátyro; Cunha, 2019), educação (Costa Filho; Costa; Costa, 2017;2018; Mota, 2018; Camargo; Carvalho, 2019), saúde (Leal; Figueiredo; Silva, 2012; Lotta, 2014; Lima; D’ascenzi, 2017; Lotta, 2018) e segurança pública (Oliveira, 2012; Martins; Dias, 2018). Na área da educação física, os estudos surgiram na década de 2020, alguns exemplos são Pontes (2021) e Sousa (2022). Portanto, os estudos dos BNR ainda merecem atenção por parte dos pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento e tendo em vista as diferentes políticas públicas implementadas pelos governos.

Nesse sentido, no presente ensaio procuramos apresentar uma possibilidade de leitura da implementação de políticas públicas de esporte e lazer por meio do arcabouço teórico dos burocratas de nível de rua. Como procedimentos metodológicos, recorreremos à pesquisa bibliográfica, por meio da leitura da obra de Michael Lipsky e seus comentadores no Brasil. Por fim, entendemos que a apropriação da teorização dos burocratas de nível de rua nos estudos de implementação de políticas públicas de esporte e lazer poderá auxiliar os pesquisadores e os governos em uma melhor compreensão da atuação dos implementadores em diferentes contextos e os fatores que influenciam na execução dos seus trabalhos. Assim, poderemos identificar possíveis alternativas para uma melhoria na entrega dos serviços públicos para os cidadãos.

2 As particularidades dos burocratas de nível de rua

A expressão “burocrata de nível de rua” pode soar estranha, principalmente ao vincular a concepção weberiana, ou conceber que o burocrata seria a figura de um indivíduo em uma repartição pública com diversos processos burocráticos ao seu redor. Em Lipsky, burocracia e burocratas não estão ligados ao aparato administrativo, como na concepção weberiana ou nas teorias organizacionais, muito menos na concepção de disfunção administrativa associada a uma ideia negativa de burocracia. Mas sim no corpo de trabalha-

dores que atuam dentro da máquina estatal e, conseqüentemente, dão vida às políticas públicas (Lotta; Santiago, 2018).

O conceito de BNR pode ser interpretado de duas formas. A primeira delas é equiparando o conceito aos serviços públicos com os quais os cidadãos geralmente interagem. Dessa forma, todos os indivíduos alocados nos serviços públicos são burocratas de nível de rua. Essa é a forma como o termo tem sido mais utilizado. A segunda forma define os burocratas de nível de rua como um certo tipo de emprego no setor público restrito a certas condições. Eles interagem com os cidadãos durante o exercício do seu trabalho e têm discricionariedade para exercer autoridade; além disso, eles não podem realizar o seu trabalho conforme concepções e ideias, considerando as limitações existentes na estrutura de trabalho (Lispky, 2019).

O conceito de BNR contribui para pensar a análise do processo de implementação sob dois aspectos. O primeiro está relacionado ao exercício da discricionariedade como uma dimensão crítica de trabalhadores, como professores, assistentes sociais, policiais e outros, que interagem com os cidadãos nos exercícios da sua atividade trabalhista. Os trabalhos desses BNR normalmente não poderiam ser realizados de acordo com os mais elevados padrões de tomada de decisão nas diferentes áreas, pois esses trabalhadores não dispunham de tempo, informações, ou recursos necessários para responder de forma adequada a cada caso. Eles administram as suas atividades desenvolvendo rotinas práticas e psicologicamente simplificando sua clientela e o ambiente, de forma a influenciar fortemente os resultados de seus esforços. Portanto, essa afirmação sugere que a compreensão das políticas públicas em nível de rua requer analisar as respostas não controladas dadas pelos BNR em seu trabalho, se elas combinam com as normas oficiais das organizações e se ambas geram a experiência real que o público tem ao interagir com as organizações públicas. O segundo aspecto é que o trabalho de professores, assistentes sociais, policiais e outros, que aparentemente é muito diverso e não relacionado, em algum grau é estruturalmente semelhante,

de modo que poderia comparar essas configurações de trabalhos. As decisões tomadas pelos BNR, as suas rotinas e as formas que criam para lidar com as incertezas no trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles realizam. (Lipsky, 2019). Por fim, Lipsky (2019, p. 18) destaca a necessidade de adicionar a dimensão “rua” para pensar/construir as políticas públicas:

Afirmo que a política pública não é melhor entendida como sendo produzida nas legislaturas ou em recintos luxuosos de altos escalão. Essas arenas decisórias são importantes, é claro, mas elas não mostram a imagem completa. É preciso adicionar à variedade de lugares onde as políticas são feitas os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores de nível de rua. Além disso, saliento que o conflito de políticas públicas não é apenas evidenciado pela disputa de grupos de interesse, como em geral consideramos. Ele também está presente nas lutas entre os trabalhadores individualmente e os cidadãos que contestam ou se submetem ao processamento do cliente.

Com o entendimento sobre as possibilidades da dimensão rua como fundamental para uma melhor captação de como ocorre realmente a implementação das políticas públicas, tendo o BNR como um agente central de análise, é necessário entender a ideia de discricionariedade.

A discricionariedade é o espaço de decisão que os BNR têm no processo de implementação (Hill; Hupe, 2014; Ferreira; Medeiros, 2016; Lipsky, 2019) A discricionariedade pode ser interpretada por quatro campos diferentes: jurídico, econômico, sociológico e político. No campo jurídico, a discricionariedade é baseada na legalidade e autoridade delegada. Assim, as regras levam à existência de discricionariedade e, conseqüentemente, se pressupõe a existência de regras. Portanto, a discricionariedade é o espaço para escolhas legais. No campo econômico, o comportamento dos agentes não pode ser totalmente controlado. É nessa lacuna

de não controle que está situada a discricionariedade, sendo o espaço da decisão dos indivíduos que poderá se tornar em concordância, desvio ou divergência. No campo sociológico, considera que os indivíduos são relativamente autônomos e a sua liberdade é utilizada para realizar julgamentos em situações em que lida. No campo político, as decisões discricionárias são tomadas em nome de um bem comum, ou seja, a discricionariedade seria um mecanismo para alcançar os ideais da sociedade (Hupe, 2013; Lotta; Santiago, 2017).

A discricionariedade pode ainda ser compreendida de duas maneiras. A primeira seria a discricionariedade enquanto espaço para ação. Assim, ela é entendida como uma liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática. A segunda maneira é a discricionariedade enquanto ação e está relacionada à variação de comportamentos dos BNR, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os mesmos interpretam as regras e implementam as políticas públicas (Lotta; Santiago, 2017). Os BNR no exercício da sua função possuem um considerável espaço para a ação discricionária. Todavia, isso não quer dizer que eles não devam seguir regras, normas e ordens dos seus superiores. Porém, o exagero de regras e responsabilidades se apresenta como problemática. Por fim, certas características dos trabalhos dos burocratas de nível de rua tornam difícil a tarefa de reduzir drasticamente a discricionariedade, pois as suas atuações são complexas e a elaboração de normas, diretrizes ou instruções não seria capaz de circunscrever todas as situações possíveis de ação (Lipsky, 2019).

3 Os fatores que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua

A implementação é complexa em razão de ações e interações produzidas pelos agentes implementadores que impactam, positivamente ou negativamente, o desenvolvimento do processo (Lotta, 2010). As interações são produzidas principalmente pelos agentes implementadores, que na sua atuação são obrigados a ter tomadas de decisões rápidas para revolverem problemas específicos

no seu cotidiano, problemas esses não previstos por normativas de conduta da sua função. Ao tomar decisões rápidas, os BNR não só executam as políticas públicas, mas, reinventam e ressignificam as condutas estabelecidas nas diretrizes e normativas da política pública, conforme os locais e contextos que operam (Ferreira; Medeiros, 2016; Oliveira, 2012; Lima; D'ascenzi, 2017; Lotta, 2014, 2018; Sátyro; Cunha, 2019).

Ao interagir no ambiente de implementação, os BNR exercem a discricionariedade, e ela é resultante de uma combinação com os seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos (estatais e sociais), procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições (Lotta, 2010, 2012). Nesse sentido, os estudos que objetivam compreender os fatores que influenciam a atuação dos BNR devem identificar os padrões de interações e o porquê e como foram realizadas. Dessa maneira procuramos apresentar os fatores que influenciam a atuação dos BNR.

Durante a atuação dos BNR, eles podem sofrer influências de fatores individuais (crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário), institucionais (discricionariedade, sistemas de controle, *accountability*, leis, normas, diretrizes, regras, recursos e estrutura) e relacionais (público, gerentes e políticos) (Ferreira; Medeiros, 2016; Lotta, 2010, 2012, 2014, 2018). Esses fatores são distribuídos ao longo da cadeia de conexões entre seres humanos (burocratas e cidadãos) e não humanos (documentos, regras, formulários, estrutura física e material de consumo) (Hoyler; Campos, 2019).

A premissa básica para compreender os fatores institucionais é a de que as instituições fornecem elementos que auxiliam os BNR a construir as suas alternativas de atuação. Os principais fatores das instituições que influenciam os atores são: as percepções que os atores possuem do próprio contexto, com base na sua experiência e nas regras estabelecidas; as posições de poder, que permitem ou restringem o acesso a informações e a recursos; os incentivos que os atores recebem; as formas que encontram na instituição para realizarem uma ação (Lotta, 2010; 2012). Sousa

(2022) destaca, que dentro dos fatores institucionais, podemos identificar como elementos que influenciam os BNR: “normas, regras e regulamentos”, “falta de capacitação e familiaridade com a política” e limite financeiro.

Em relação às “normas, regras e regulamentos”, os analistas de políticas públicas consideram que os funcionários de baixo escalão estarão em maior ou menor grau executando os trabalhos que são esperados deles. Por outro lado, os teóricos das organizações colocam que sempre haverá algum desvio entre ordens e a execução. Todavia, o deslize é normalmente entendido como uma falha de comunicação entre trabalhadores. Portanto, essas dificuldades são desafios para as gestões e organizações. Dessa forma, os objetivos no serviço público tendem a ter uma dimensão idealizada. Assim, esses objetivos serão difíceis de serem alcançados e sua abordagem poderá ser confusa e complicada (Lipsky, 2019). Alguns exemplos dessa dimensão idealizada são: promover qualidade de vida, justiça igualitária e educação pública para todos, entre outros.

Ainda sobre “normas, regras e regulamentos”, podemos identificar algumas situações em conformidades com as “normas, regras e regulamentos” e outras situações de resistência. Os BNR podem apresentar algumas resistências em relação às diretrizes, conseqüentemente, podem desviar de normas e de procedimentos formais no cotidiano. Principalmente por entenderem que durante a ação é necessário agir de formas que muitas vezes não estavam previstas pelas normas. Dessa maneira, a transformação das regras e normas em ações é um exercício interpretativo e necessário. Assim, acontece um processo de constante exercício de ressignificação. Dessa forma, constituiu-se um conjunto peculiar de ideias a respeito da política (Oliveira, 2012; Lima; D’ascenzi, 2017; Martins; Dias, 2018; Lotta, 2018). Portanto, em contextos reais de implementação, a diversidade e não previsibilidade não se constituem em um desvio da política, mas sim o seu fundamento. No momento dessa imprevisibilidade de acontecimentos, as adaptações constituídas por esses BNR estão vinculadas principalmente às adaptações exercidas anteriormente à sua atuação.

No que se refere à “falta de capacitação e familiaridade com a política”, os BNR podem sofrer com a falta de recursos pessoais para a execução das suas tarefas. Isso pode ocorrer devido à falta de experiência, ausência de treinamento e do mal treinamento. Porém, mesmo essa inadequação é atribuível à natureza do trabalho e não à sua pessoa; é necessário considerar que alguns trabalhos não podem ser feitos adequadamente devido às suas características e ambiguidades (Lipsky, 2019). Os BNR, em algumas situações, não tiveram acesso a informações fundamentais para começar a atuar em determinado programa. Também são relatadas ocorrências de ausência de capacitação, formação e apoio institucional para implementar o programa. Isso impacta na ausência de diretrizes e protocolos para atuar no contexto de implementação. Por fim, os BNR lamentaram a falta de oferta de capacitação e afirmaram que essa falta de capacitação foi a maior dificuldade para sua atuação (Leal; Figueiredo; Silva, 2012; Costa Filho, Costa e Costa, 2017).

Outro aspecto encontrado na literatura que impacta na atuação dos agentes implementadores foi o limite financeiro. Os limites financeiro-orçamentários são determinantes na implementação da política, pois impactam na implementação das políticas públicas de municípios de todos os portes. Dessa forma, sugerem que essa conclusão pode ser pensada para outras políticas implementadas (Sátyro; Cunha, 2019).

Portanto, ao longo da atuação do BNR, os fatores institucionais influenciam na medida que podem aumentar ou reduzir a discricionariedade. Assim, esse fator é primordial para conhecer como os BNR interagem e implementam as políticas públicas e quais situações poderão ser limitantes para a sua atuação.

Em relação aos fatores individuais e relacionais, os BNR são influenciados por interesses individuais, normas e processos profissionais; assim eles constroem os significados para suas práticas. Além disso, por meio das suas crenças sobre o seu próprio trabalho e sobre os beneficiários, impactam diretamente na forma que as políticas públicas são implementadas (Lotta, 2010; 2012;

Os burocratas de nível de rua: possibilidades para os estudos...

Diego Petyk de Sousa • Érica Fernanda de Paula • Paulo Sergio Ribeiro • Constantino Ribeiro de Oliveira Junior • Alfredo Cesar Antunes

Ferreira; Medeiros, 2016). Os BNR são coletividades direcionadas para objetivos, porém exercem suas práticas por meio de suas preferências, levando em consideração as interações com diferentes referenciais envolvidos no processo de implementação (Lotta, 2012). Do ponto de vista das relações, os BNR em um contexto de implementação acabam interagindo com seus chefes/gerentes, denominados de burocratas de médio escalão (BME). Os BME são atores que ocupam papéis de gestão e direção intermediária sendo responsáveis por ligar os diferentes momentos das políticas, principalmente entre formulação e implementação, além de estabelecer conexões horizontais (com seus colegas de trabalho e outras organizações) e verticais (com subordinados e superiores hierárquicos). Esse papel é reforçado em contextos de descentralização de políticas. (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018; Lotta; Pires; Oliveira, 2014; Novato; Najberg; Lotta, 2020).

Os BNR e BME poderão ter prioridades diferentes dentro de um contexto de implementação. Assim, os BNR podem considerar legítimo os direcionamentos dos gestores; porém, podem considerar como ilegítimos os objetivos da política propostos pelos gestores. Esse distanciamento de interesses está relacionado às características da atuação dos BNR, pois os mesmos precisam processar rapidamente cargas de trabalho, livres de ameaças reais e psicológicas. Assim, ao exercer discricionariedade e lidar com recursos inadequados para a sua ação, os BNR desenvolvem atalhos e simplificações para lidar com as responsabilidades. Os BNR estão interessados em realizar o seu trabalho conforme as suas preferências; por outro lado, os BME estão interessados em atingir os resultados com os objetivos da organização (Lipsky, 2019). Todavia, destacamos que, em contextos de implementação, BNR e BME poderão sofrer influências mutuamente de fatores individuais, relacionais e institucionais.

Enfim, os BNR são agentes implementadores que executam as suas tarefas diretamente com o beneficiário da política pública. Ao longo do exercício do seu trabalho exercem a ação discricionária. Assim, eles têm a capacidade de modificar as políticas públicas, traduzindo-as para os seus contextos específicos de atuação. A sua atuação é marcada por influências de fatores individuais

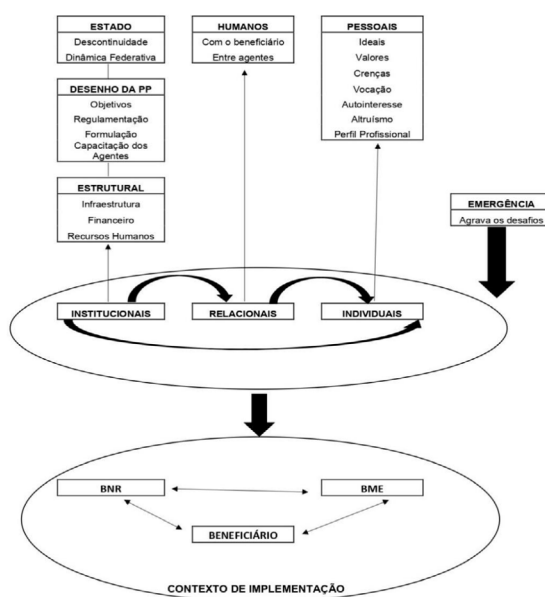
Os burocratas de nível de rua: possibilidades para os estudos...

Diego Petyk de Sousa • Érica Fernanda de Paula • Paulo Sergio Ribeiro • Constantino Ribeiro de Oliveira Junior • Alfredo Cesar Antunes

(crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário), institucionais (discricionariiedade, sistemas de controle, *accountability*, leis, normas, diretrizes, regras, recursos e estrutura) e fatores relacionais (público, gerentes e políticos).

Ao descrevermos os fatores de influência que impactam na atuação dos agentes implementadores na literatura de políticas públicas brasileiras, percebemos que são correspondentes aos estudos de Bonelli *et al.* (2019), Ferreira e Medeiros (2016) e Lotta (2010, 2012). Reiteramos que os agentes implementadores são influenciados pelo seu contexto de implementação. BNR e BME, em um mesmo contexto de implementação, se influenciam mutuamente e são influenciados por fatores institucionais, fatores relacionais e fatores individuais, e isso impacta no serviço oferecido ao beneficiário da política. Portanto, para uma pesquisa que tenha a centralidade na análise dos fatores que impactam a atuação dos agentes implementadores, sugerimos a adoção do modelo de Sousa (2022), que busca sintetizar os relatos da literatura de políticas públicas brasileiras (Figura 01), identificando os principais fatores de influência na atuação dos agentes implementadores.

Figura 01 – Os fatores de influência na atuação dos agentes implementadores



Fonte: Sousa (2022).

Esse modelo parte da premissa que BNR dispõem de discricionariedade. Dessa maneira, existem três grandes fatores que influenciam na atuação: fatores institucionais, fatores individuais e fatores relacionais. Esses três fatores estão presentes e impactam na produção da política. Porém, esses fatores poderão ser agravados em situações de emergência, como foi a situação da pandemia de Covid-19. Assim, o elemento de emergência poderá aumentar os desafios para a implementação. Além disso, algumas subcategorias e indicadores poderão facilitar a análise da atuação dos agentes implementadores. Em relação aos fatores institucionais, destacamos os elementos: “Estado”, “desenho da política pública” e “estrutural”. Já os fatores relacionais, apontamos o elemento “humano” que são as interações entre agentes e entre agentes e beneficiário no contexto de interação. Por fim, os fatores individuais, que são os elementos como: “ideais”, “valores”, “crenças”, “vocação”, “autointeresse”, “altruísmo” e “perfil profissional” (Sousa, 2022).

Em suma, concordamos com Lotta *et al.* (2021) e Sousa (2022) ao destacarem a necessidade da centralidade de analisar os contextos de implementação sob a ótica dos agentes implementadores. Além disso, é fundamental pensar sobre esses fatores que impactam a atuação e como esses fatores se combinam e afetam a política pública efetivamente entregue ao beneficiário. Assim, poderemos compreender as dinâmicas de funcionamento dos governos e da sociedade como um todo. Por fim, essas pesquisas poderão contribuir para melhorias futuras no processo de planejamento e implementação.

4 Considerações finais

Este artigo teve como objetivo apresentar uma possibilidade de leitura da implementação de políticas públicas de esporte e lazer por meio do arcabouço teórico dos burocratas de nível de rua, considerando que o entendimento sobre o processo de implementação tem mudado a visão sobre a atuação dos BNR e seus impactos nas políticas públicas. A ideia que a gestão de políticas

Os burocratas de nível de rua: possibilidades para os estudos...

Diego Petyk de Sousa • Érica Fernanda de Paula • Paulo Sergio Ribeiro • Constantino Ribeiro de Oliveira Junior • Alfredo Cesar Antunes

públicas seja uma atividade simples e hierárquica, com uma lógica de comando e diferenças claras entre formulação e implementação, vem perdendo espaço para uma ótica que entende as políticas como processos que envolvem interações complexas entre setores público e privado e entre diferentes organizações. Nesse sentido, aumenta a necessidade de pensar a atuação dos BNR, pois ao longo da sua atuação optam por diferentes papéis que exercem e ganham centralidade na entrega de serviços para a população (Lotta; Santiago, 2018; Peters, 2009).

Sob a ótica que as políticas públicas envolvem interações complexas, e pensando especificamente em estudos sobre o processo de implementação, a teorização dos BNR pode contribuir inicialmente para os estudos das PPEL ao estabelecer o diálogo interdisciplinar e pela centralidade de análise na implementação. Dessa maneira, os BNR do esporte e lazer são aqueles trabalhadores que nas suas rotinas de trabalho interagem cotidianamente com os usuários dos programas/projetos de esporte e lazer vinculados aos governos federal, estadual e municipal. Para usar a expressão popular da área da educação física, os BNR são os professores e profissionais de educação física - e não somente eles, pois, dependendo do programa/projeto, outros profissionais também poderão estar atuando - que estão no “chão da quadra”. No seu fazer cotidiano, além de interagirem com os beneficiários, eles estão em contato direto com chefias/gerentes (BME). Ao exercer as suas funções no contexto de implementação, os BNR sofrem influências do contexto e de situações não planejadas ou previstas nas normas, objetivos e diretrizes de determinada política pública. Desse modo, ao realizarem os seus trabalhos e exercerem discricionariedade acabam traduzindo as políticas públicas para a sua realidade e, conseqüentemente, acabam colocando as PPEL em prática.

Uma das possibilidades de estudos dos BNR do esporte e lazer é a compreensão dos fatores que impactam na tomada de decisão de suas ações cotidianas. Dessa forma, o foco de análise poderá ser sobre a ação discricionária dos BNR. Assim, podemos ter a pos-

sibilidade de identificar a variação de comportamentos dos BNR e a maneira como eles ressignificam as PPEL. Para identificar os fatores de influência na atuação dos BNR, demonstramos o modelo de Sousa (2022), que destaca os fatores institucionais, fatores individuais e fatores relacionais. Portanto, pensar sobre esses fatores que impactam a atuação dos BNR e como esses formam a PPEL efetivamente entregue ao beneficiário é fundamental para compreendermos as dinâmicas de funcionamento dos governos e os serviços públicos. Essas pesquisas poderão contribuir para melhorias futuras no processo de planejamento e implementação das PPEL. Todavia, é necessário a constituição de uma agenda de pesquisa focada na implementação das PPEL, especialmente tendo a centralidade nos BNR, e isso ganha eminência diante da provável instituição da Lei Geral do Esporte que vai mudar o ordenamento esportivo nacional, estabelecer o Sistema Nacional do Esporte (SINESP) e o Plano Nacional do Esporte (PLANDESP), pois entraremos em uma nova era para o esporte brasileiro e não podemos mais negar os fatores que impactam os BNR do esporte e lazer. Só assim poderemos determinar melhores desenhos de PPEL e garantir o acesso e democratizar o esporte para todos os brasileiros.

Referências

BONELLI, F. *et al.* A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 800-816, nov. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395177561>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/wt3kd4KCtSJB39TwQTjpVFfn/?lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2021.

CAMARGO, F. P.; CARVALHO, C. P. O direito a educação de alunos com deficiência: a gestão da política de educação inclusiva em escolas municipais segundo os agentes implementadores. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Bauru, v. 25, n. 4, p. 617-634, out/dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1413-65382519000400006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/>

rbee/a/XRCWL7VZfdx9LvWK4CVQKnN/?lang=pt. Acesso em: 13 mar. 2021.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 14-34, jan/mar. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395167309>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/c7Sk6MM6kQqg7gfmSGwjql/?lang=en>. Acesso em: 14 abr. 2021.

COSTA FILHO, J. V.; COSTA, J. V.; COSTA, L. G. A prática docente e a evasão dos cursos PROEJA no IFMT – Campus Cuiabá: uma perspectiva dos burocratas de nível de rua. **Revista Prática Docente (RPD)**, Cuiabá, v. 2, n. 1, p. 82-96, jan/jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.cfs.ifmt.edu.br/periodicos/index.php/rpd/article/view/45/25>. Acesso em: 14 abr. 2021.

COSTA FILHO, J. V.; COSTA, J. V.; COSTA, L. G. Prática docente e burocracia de nível de rua: um diálogo interdisciplinar promissor. **Revista Prática Docente (RPD)**, Cuiabá, v. 3, n. 1, p. 316-333, jan/jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.cfs.ifmt.edu.br/periodicos/index.php/rpd/article/view/151/73>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FARIA, C. A. P. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERNANDEZ, M. V.; GUIMARÃES, N. C. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 32, 283-322, mai/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220203208>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/CCSM5zx4N8ffqvjqBQMdXMB/?lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2020.

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.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, jul/set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395129522>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/wkv5MwdYXMvzVYFLtmyqpjN/?lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2020.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance**. 3. ed. London: Sage, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 69, p. 1-22, ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678987319276906>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YtWnq4xQjyqkCmvXXjHcPZy/?lang=pt>. Acesso em: 21 abr. 2022.

HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. **Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management**, v. 6, n. 2, p. 425-440. 2013. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/59188>. Acesso em: 04 jan. 2020.

LEAL, A. F.; FIGUEIREDO, W. S.; SILVA, G. S. N. O percurso da política nacional de atenção integral à saúde dos homens (PNAISH), desde a sua formulação até sua implementação nos serviços públicos locais de atenção à saúde. **Ciências & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 10, p. 2607-2616.

2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012001000010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/wZsmYXhQz3XnkVzBNYBXVZK/?lang=pt>. Acesso em: 26 mar. 2021.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação de (re) formulação da política nacional de humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, jan/fev. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612145223>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/P6PyYQxQhpwpZNBsvXKkkkL/?lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2021.

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

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980

LOTTA, 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 em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. 295f. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/pt-br.php>. Acesso em: 02 nov. 2023.

LOTTA, G. S. **O Papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas**: entre o controle e a discricionariedade. IN: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.) Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: ed. PUC Minas, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/P6PyYQxQhpwpZNBsvXKkkkL/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul/dez. 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/34038/agentes-de-implementacao--uma-forma-de-analise-de-politicas-publicas-/i/pt-br>. Acesso em: 15 abr. 2022.

LOTTA, G. S. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987318266607>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/fFjG3WhWqRWFnmNKRn63Kp/?lang=pt>. Acesso em 15 abr. 2022.

LOTTA, G. S. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Prefácio. Brasília: ed. Enap, 2019.

LOTTA, G. S. *et al.* O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. 1-38. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KrdfpSLymvsqWZkjhC6MPXp/?lang=en>. Acesso em: 05 de nov. 2022.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out/dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i4.562>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>. Acesso em: 03 dez. 2021

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, p. 21-42. 2018. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426/407>. Acesso em: 03 de mar. 2022.

MARTINS, T. P.; DIAS, C. C. N. A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade.

Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 8, n. 1, p. 550-572, abr. 2018. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2019/09/A-atua%C3%A7%C3%A3o-do-agente-penitenci%C3%A1rio-como-burocracia-de-n%C3%ADvel-de-rua-para-al%C3%A9m-da-discricionariedade.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

MENICUCCI, T. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, H.; LINHALES, M. (Orgs.).

Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MEZZADRI, F. M.; SILVA, M. M. Desenvolvimento de um método para as pesquisas em políticas públicas de esporte no Brasil: uma abordagem mista. In: Starepravo, F. M. (Org.). **Políticas públicas e esporte**. Várzea Paulista: Fontoura, 2014. p.15-32.

MOTA, M. O. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 684-709, set/ago. 2018.

DOI: <https://doi.org/10.18222/eae.v29i72.5656>. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/5656>. Acesso em 09 ago. 2021.

NOVATO, V. O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p.

416-432, maio/jun. 2020. . DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190228>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/h7h7TSdQ8pYpMxhnJ9gxbkt/?lang=pt>. Acesso em: 06 de set. 2020.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov/dez. 2012. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>. Acesso em 11 set. 2020.

O'TOOLE JR, L. J. Rational choice and policy implementation: implications for interorganizational network management. **American Review of Public Administration**, v. 25, n. 1, p. 43-57, 1995. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/027507409502500103>. Acesso em: 15 abr. 2018.

O'TOOLE JR, L. J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263-288, abr. 2000. Disponível em: <http://doc.utwente.nl/1400/1/J%20Public%20Adm%20Res%20Theory-2000-0%27Toole-263-88.pdf> . Acesso em: 15 abr. 2018.

O'TOOLE JR, L. J. Interorganizational relations in implementation. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.) **Handbook of public administration**. Londres: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003.

PETERS, B. G. Still the century of bureaucracy?: the roles of public servants. **Public Policy and Administration**, v. 1, n. 30, p. 07-21. 2009. Disponível em: <https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/1211>. Acesso em: 09 de ago. 2020.

PONTES, A. R. R. **Representações sociais dos burocratas de nível de rua sobre políticas públicas do esporte e lazer da Secretaria Municipal de Esporte de Ponta Grossa do ano de 2019**. 2021. 157f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2021. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/3481>. Acesso em: 02 nov. 2023.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SABATIER, P. A. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, California, v. 6, n. 1, p. 21-48, jan/mar. 1986. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3998354>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. M. S. Jogando luzes sobre determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 401-432, mai/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912019252401>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/JdSnkBfbBW84KqdJ3GZPYHm/?lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, categorias de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SOUSA, D. P. **Implementação de Políticas Públicas**: a visão dos agentes implementadores do Programa Novo Mais Educação e os fatores de influência na sua atuação com as atividades esportivas, 2022. 155f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa. 2022. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/3638>. Acesso em: 02 nov. 2023.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 10 abr. 2017.

STAREPRAVO, F. A. **Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil**: Aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os Subcampos Político/Burocrático e Científico/Acadêmico,

Os burocratas de nível de rua: possibilidades para os estudos...

Diego Petyk de Sousa • Érica Fernanda de Paula • Paulo Sergio Ribeiro • Constantino Ribeiro de Oliveira Junior • Alfredo Cesar Antunes

2011. 211f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/26132>. Acesso em: 02 nov. 2023.

TUMMERS, L. G.; BEKKERS, V. J. J. M. Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 527-547, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2013.841978>. Acesso em: 18 jul. 2020.

Publisher

Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Educação Física e Dança. Publicação no Portal de Periódicos UFG. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.