

Artigo

Comportamento e desempenho de burocratas de nível de rua:
um estudo na Polícia Rodoviária FederalMarcelo Rodrigues da Silva ¹Daniel Pires Vieira ¹Gabriela Lotta ²João Mendes Rocha Neto ¹¹ Universidade de Brasília (UnB) / Programa de Pós-graduação em Administração, Brasília – DF / Brasil² Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP) / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil

A literatura sobre Burocratas de Nível de Rua (BNR) indica diversos motivadores do comportamento que influenciam o desempenho desses profissionais, como discricionariedade, autointeresse, normas e interesse público. Apesar de esses aspectos ocorrerem de maneira simultânea, não se verificam estudos sobre quais agentes do comportamento são determinantes para o desempenho dos BNR. A presente pesquisa tem por objetivo analisar a influência da interação de diferentes motivadores do comportamento do BNR em seu desempenho para implementar políticas públicas. Para isso, foi aplicado um questionário estruturado a 10.014 policiais rodoviários federais ativos no período da pesquisa, sendo 426 o número de respondentes. Os dados foram analisados com modelagem de equações estruturais. Os resultados evidenciaram que discricionariedade, normas e interesse público se associaram positivamente ao desempenho operacional. Para o desempenho institucional, somente as dimensões “normas” e “interesse público” se mostraram positivamente associadas. Os resultados indicam que a relevância dos diferentes motivadores do comportamento dos BNR varia de acordo com o desempenho observado e reiteram a assimetria de percepções entre os diferentes níveis organizacionais.




Palavras-chave: burocratas de nível de rua; policiais; desempenho.

Comportamiento y desempeño de los burócratas al nivel de calle: un estudio en la Policía Federal de Carreteras

La literatura sobre los burócratas a nivel de calle (BNC) indica varios motivadores de comportamiento que influyen en su desempeño, como la discreción, el interés propio, las normas y el interés público. A pesar de la concurrencia de estos aspectos, no hay estudios sobre qué motivadores son determinantes para el desempeño de los BNC. Esta investigación tiene como objetivo analizar la influencia de la interacción de diferentes motivadores de comportamiento del BNC en su desempeño para implementar políticas públicas. Para ello, se aplicó un cuestionario estructurado a 10.014 agentes de la Policía Federal de Caminos activos durante el período de investigación, siendo

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230210>

Artigo submetido em 25 de junho de 2023 e aceito para publicação em 06 de novembro de 2023.

Editora-chefe:Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editor adjunto:**Sandro Cabral (Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo / SP – Brasil) **Pareceristas:**Rodolfo de Camargo Lima (Universidad San Sebastián, Santiago – Chile) Everton Lira (Universidade Federal de Pernambuco, Recife / PE – Brasil) Vicente Rocha Soares Ferreira (Universidade Federal de Goiás, Goiânia / GO – Brasil) **Relatório de revisão por pares:** o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).ISSN: 1982-3134 

426 encuestados. Los datos se analizaron usando análisis de ecuaciones estructurales. Los resultados mostraron que discreción, normas e interés público se asociaron positivamente con el desempeño operativo. Para desempeño institucional, solo las dimensiones normas e interés público se asociaron positivamente. Los resultados indican que la relevancia de los diferentes motivadores del comportamiento de los BNC varía según la variable de desempeño observada y reiteran la asimetría de percepciones entre los diferentes niveles organizacionales.

Palabras clave: burócratas a nivel de calle; policía; desempeño.

Behavior and performance of street-level bureaucrats: a study at the Federal Highway Police

The literature on Street-Level Bureaucracy (SLB) points to several behavioral motivators that influence their performance, such as Discretion, Self-interest, Norms, and Public Interest. Although these aspects occur simultaneously, there are no studies on which behavioral motivators are decisive for the performance of SLB. This research aims to analyze the influence of the interaction of different behavioral motivators of the SLB in their performance in implementing public policies. To achieve the proposed objective, a structured questionnaire was applied to 10,014 Federal Highway Police officers active during the research period, with 426 respondents. Data were analyzed using structural equation analysis. The results showed that Discretion, Norms, and Public Interest were positively associated with Operating Performance. For Institutional Performance, only the Norms and Public Interest dimensions were positively associated. The results indicate that the relevance of the different behavioral motivators of the SLB varies according to the performance variable observed and reiterate the asymmetry of perceptions between the different organizational levels.

Keywords: street-level bureaucrats; police; performance.

1. INTRODUÇÃO

Burocratas do nível de rua (BNR) são os profissionais que atuam em contato direto e constante com pessoas (Lavee & Cohen, 2019; Lipsky, 2010). Por estarem na linha de frente dos serviços, eles representam o Estado perante os cidadãos (Lipsky, 2010) e são estratégicos para a intervenção pública (Zarychta et al., 2019).

A assimetria de conhecimentos com relação aos demais níveis da organização sobre a realidade (Gofen, 2014; Lima & D'Ascenzi, 2013; Zarychta et al., 2019) faz com que a liberdade na execução seja uma característica da atuação dos BNR (Brodkin, 2011; Evans, 2013), os quais exercem essa liberdade de atuação em busca de propósitos nobres ou interesses pessoais (Zarychta et al., 2019), atuando em nome do Estado ou dos cidadãos (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Vários fatores influenciam na forma como os BNR tomam decisões (Dörrenbächer, 2017; Ferreira & Medeiros, 2016). Hill e Hupe (2014) e Keiser (2010) identificaram até que ponto esses profissionais se sentem responsáveis perante os cidadãos e como enxergam os objetivos de sua organização. Tummers e Bekkers (2014) destacaram que os BNR querem fazer a diferença na vida das pessoas. Riccucci (2005) ressaltou o papel das atitudes e das emoções em relação à sociedade. Outros trabalhos ressaltaram a importância de elementos como ideologia, atitudes, opiniões, preferências, cultura e valores (Brodkin, 2011; Cohen, 2018; Keiser, 2010), assim como o papel das relações com os usuários dos serviços (Keiser, 2010; Lotta & Marques, 2019).

Embora a literatura destaque a importância de diversos fatores de maneira isolada, esses elementos ocorrem simultaneamente, manifestando-se como influências que se entrelaçam de forma mais ou menos pronunciada. Desse modo, há ainda uma lacuna teórica em compreender quais fatores são efetivamente determinantes para o desempenho dos BNR. Os estudos da influência conjunta das motivações do comportamento dos BNR ainda são escassos (Ferreira & Medeiros, 2016). Compreender como as decisões são postas em prática é essencial para a discussão do papel dos BNR na implementação de políticas públicas (Lotta, 2014).

Diante do exposto, o artigo tem como objetivo analisar a influência da interação de diferentes motivadores do comportamento dos BNR em seu desempenho. Em termos empíricos, investiga-se o caso dos policiais rodoviários federais (PRFs), Policiais são recorrentemente descritos como BNR pela literatura (Alcadipani et al., 2020; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Riccucci, 2005). Para Lipsky (2010), a função policial é característica de BNR, pois se trata de profissionais provedores primários de serviços prestados pelo governo diretamente à sociedade.

O artigo está dividido da seguinte forma. Na próxima seção, são apresentadas e discutidas a teoria e as hipóteses de pesquisa. Depois, apresenta-se o contexto de atuação dos BNR estudados. A quarta parte caracteriza a pesquisa, apresentando a forma de coleta de dados e as técnicas de análise empregadas. A quinta seção se dedica a análise e a discussão dos resultados. Por fim, são apresentadas as conclusões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Os BNR são trabalhadores da linha de frente que interagem diariamente com as pessoas, fornecendo bens, serviços e sanções, enquanto aplicam e implementam políticas e regulamentos (Lavee & Cohen, 2019). Três elementos definem suas atividades profissionais: trabalham numa atividade rotineira, em contato constante com o público; apesar de estarem constituídos numa estrutura burocrática, atuam com bastante liberdade, por meio do poder discricionário inerente à sua função; suas decisões produzem efeitos diretos para os cidadãos, em termos de acesso a serviços ou de construção de cidadania (Lipsky, 2010; Lotta, 2014). Os BNR são atores essenciais na formulação de políticas públicas (Gofen, 2014; Maynard-Moody & Portillo, 2011), uma vez que interpretam e reconstróem diretrizes e políticas das organizações a partir de interações com usuários dos serviços (Brodkin, 2011), influenciando o modo como as políticas públicas serão implementadas (Hill & Hupe, 2014).

Em seu contexto de atuação, os BNR têm ampla liberdade de atuação (Brodkin, 2011; Evans, 2013), a qual é determinada pela distância entre as regras e as situações reais que encontram, gerando imprevisibilidade e exigindo adaptação (Lipsky, 2010). Além disso, o contexto do nível da rua, muitas vezes, distancia esses profissionais dos olhares da chefia, o que faz com que eles possam tomar decisões realizando um balanço entre a fiscalização de seus superiores, as normas a serem executadas, a política a ser implementada e seus valores e crenças (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

Diferentes aspectos influenciam o desempenho das funções do BNR, incluindo fatores organizacionais, como regras, gestão e sistemas; princípios individuais, como perfil, valores e trajetória; e valores sistêmicos, como lógicas sociais e institucionais (Lotta, 2020). Inspirados em Ferreira e Medeiros (2016), neste artigo, analisaremos o papel de quatro elementos centrais para a atuação dos BNR: discricionariedade, normas, público da política e autointeresse. Justifica-se a escolha desses quatro motivadores por serem os mais recorrentemente abordados pela literatura.

A literatura sobre BNR indica uma assimetria de informações e percepções entre os níveis mais altos da organização e os BNR (Gofen, 2014; Lima & D'Ascenzi, 2013; Zarychta et al., 2019). Assume-se que essas diferenças de percepção resultam em diferenças na forma como o desempenho desses profissionais é percebido e, conseqüentemente, avaliado. Assim, haveria diferenças no modo como os níveis superiores da organização observam e avaliam os BNR e a própria percepção desses profissionais sobre o exercício de suas funções.

Como meio de abordar essas diferenças e assumindo que perspectivas distintas podem ser empregadas para avaliação de políticas públicas (Andersen et al., 2016), o presente trabalho adotará

o desempenho dos BNR como variável critério sob duas perspectivas. A primeira delas buscará avaliar o desempenho dos BNR sob a perspectiva da organização, sendo denominada desempenho institucional. A segunda parte da autoavaliação dos BNR sobre sua atuação no desempenho de suas atividades, sendo denominada desempenho operacional.

A discricionariedade é uma característica crucial do trabalho dos BNR. Esse atributo é amplamente caracterizado e estudado pela literatura sobre o tema (Cavalcanti et al., 2018; Lotta, 2020; Lotta & Santiago, 2017). A discricionariedade é entendida como a liberdade delegada aos trabalhadores para tomarem decisões em determinado contexto (Buta et al., 2022; Evans, 2013).

A especial relevância da discricionariedade deriva do contexto de atuação dos BNR (Hill & Hupe, 2014; Thomann & Sager, 2017). Para Lipsky (2010), ela é necessária para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho do BNR, já que proporciona a capacidade de adaptar as políticas ao contexto específico de sua atuação (Brodkin, 2011). A implementação depende de julgamentos de rotina, decisões e ações dos BNR, que exercem a discricionariedade para ajustar as políticas ao contexto local em face das restrições e das demandas emergentes da comunidade (Nunes & Lotta, 2019). A discricionariedade permite aos BNR determinar a natureza, a quantidade e a qualidade das políticas públicas entregues à sociedade (Lotta, 2014; Ferreira & Medeiros, 2016), assim como o desempenho na implementação de políticas públicas (Buta et al., 2022).

Numa realidade de recursos limitados, demandas contraditórias e políticas pouco claras, os BNR praticam a discricionariedade ao combinar os requisitos da política com as demandas reais que encontram no nível da rua (Gofen, 2014; Lotta et al., 2021; Tummers & Bekkers, 2014), de forma que ela se torna essencial para a implementação (Lotta, 2020). A perda de discricionariedade dos BNR pode impactar negativamente a implementação de políticas públicas (Taylor, 2007). Ao mesmo tempo, seu aumento pode proporcionar o aumento na qualidade da gestão, do desempenho e da qualidade das políticas públicas (Jessen & Tufte, 2014). Com base nos argumentos propostos, estabelecem-se as primeiras hipóteses de pesquisa:

H1.1: a discricionariedade está positivamente associada ao desempenho institucional.

H1.2: a discricionariedade está positivamente associada ao desempenho operacional.

As normas influenciam o comportamento dos BNR e os resultados da política (Ferreira & Medeiros, 2016). O mundo de trabalho dos BNR é um terreno confuso, em que regras e procedimentos estão imediatamente próximos do público-alvo das políticas, de forma que a identidade e os julgamentos morais estão ligados à política pública do Estado (Maynard-Moody & Musheno, 2003). Para a implementação das políticas, os BNR realizam uma dinâmica de interpretação que transforma regras em ações. Os BNR analisam a situação-problema e orientam seu comportamento de acordo com as normas percebidas como válidas (Rosén, 2017). Ainda assim, não é possível avaliar o comportamento dos BNR dissociado de normativos e regulamentos que os orientam (Filgueiras & Aranha, 2011). A ação dos burocratas é caracterizada pelas regras instituídas na aplicação da política pública e indiretamente influenciada por decisões com base em juízos de valor e em dilemas morais (Coelho & Fernandes, 2017; Maynard-Moody & Musheno, 2003).

As regras podem aumentar a capacidade de ação, a eficiência e a habilidade de resolver problemas e produzir resultados. As regras podem impulsionar a conduta dos BNR, trazendo um impacto

positivo em seu desempenho e orientando os caminhos para uma boa implementação das políticas públicas (Oliveira, 2012). Por outro lado, normas pouco claras ou ambíguas podem gerar conflitos de interpretação e diminuir a capacidade de ação do BNR (Matland, 1995). Assim, normas e regulamentos são essenciais para compreender o comportamento pretendido na implementação das políticas públicas (Filgueiras & Aranha, 2011), já que o sucesso delas decorre de objetivos e orientações claros, expressos em normativos e regulamentos, que levam os implementadores a entender a política e o que se espera de sua atuação (Lima & D'Ascenzi, 2013).

Diante do exposto, propõem-se as seguintes hipóteses de pesquisa:

H2.1: as normas estão positivamente associadas ao desempenho institucional.

H2.2: as normas estão positivamente associadas ao desempenho operacional.

De acordo com Maynard-Moody e Musheno (2003), os BNR definem seu trabalho em termos de relacionamentos, mais do que em regras, o que coloca em evidência o público da política. Os autores diferenciam o que denominam de *citizen-agents* – quando BNR justificam sua atuação em nome dos cidadãos – dos *state-agents* – quando a ação é justificada em nome do Estado e das normas. O processo de interação entre o BNR e o público-alvo das políticas públicas tem chamado a atenção de diversos pesquisadores, como Boer e Eshuis (2018), Lotta e Marques (2019). A proximidade com o público da política é descrita como fator motivador da atuação do BNR (Zarychta et al., 2019). Variações na forma como os BNR percebem de forma empática o beneficiário da política são determinantes para os processos de priorização e de decisão sobre a forma de atuar (Jensen & Pedersen, 2017).

Para Tummers et al. (2015), a conexão entre burocratas e cidadãos é aprimorada à medida que os BNR projetam as próprias ações nos cidadãos. O trabalho diário é cheio de situações sem controle, em que decisões cruciais sobre a política a ser implementada são tomadas durante a interação com o público dessas ações (Nunes & Lotta, 2019). Essa proximidade da realidade vivenciada pelo público da política e o conhecimento sobre o impacto causado, oferecem aos BNR experiências que impactam diretamente a forma como desempenham suas funções (De Boer & Eshuis, 2018; Tummers et al., 2015).

Os BNR primeiro avaliam o cliente e, posteriormente, encontram uma regra ou um procedimento que fornecerá o tipo de serviço que se encaixa no julgamento de valor que fizeram em relação ao cidadão (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Jilke & Tummers, 2018). A forma como esses profissionais percebem os clientes e os problemas enfrentados é fundamental para explicar seus padrões de tomada de decisão na implementação de políticas (Jilke & Tummers, 2018; Lotta, 2014). Seus comportamentos e suas atividades são determinados pela avaliação que fazem sobre seus clientes com base nas interações (Keiser, 2010). Assim, propõem-se as seguintes hipóteses de pesquisa:

H3.1: a proximidade com o público está positivamente associada ao desempenho institucional.

H3.2: a proximidade com o público está positivamente associada ao desempenho operacional.

O comportamento do BNR é influenciado pelos próprios interesses, não raramente deixando em segundo plano aspectos como normas ou o público da política (Brehm & Gates, 1997; Ferreira & Medeiros, 2016). Não se pode presumir que os BNR tomem decisões sem um propósito, ou seja,

que seus interesses, mesmo pessoais, estejam separados de seus comportamentos e suas condutas (Oberfield, 2014; Zedekia, 2017). Para Cohen e Hertz (2020), eles interagem com o público para implementar políticas públicas, porém suas decisões levam em conta os próprios interesses e o que acreditam ser a melhor forma de pô-las em prática, o que reflete em seu desempenho laboral. Esse aspecto é reforçado pela dificuldade dos níveis superiores de monitorar a atuação dos BNR (Zedekia, 2017).

Para alguns autores, os interesses individuais são um dos fatores dominantes que moldam o comportamento do BNR, pois os esforços organizacionais são importantes, mas, em geral, os burocratas permanecem fortemente ligados ao seu caráter original (Duflo et al., 2012; Oberfield, 2014). Esses profissionais poderiam ser classificados como individualistas, haja vista que tomam decisões baseadas nos próprios interesses, além de serem indiferentes aos efeitos de suas ações sobre os cidadãos, principalmente quando o objetivo é maximizar retornos pessoais (Murphy & Ackermann, 2014). Assim, eles teriam suas ações motivadas por práticas que pudessem trazer algum benefício direto para sua satisfação pessoal (Ferreira & Medeiros, 2016).

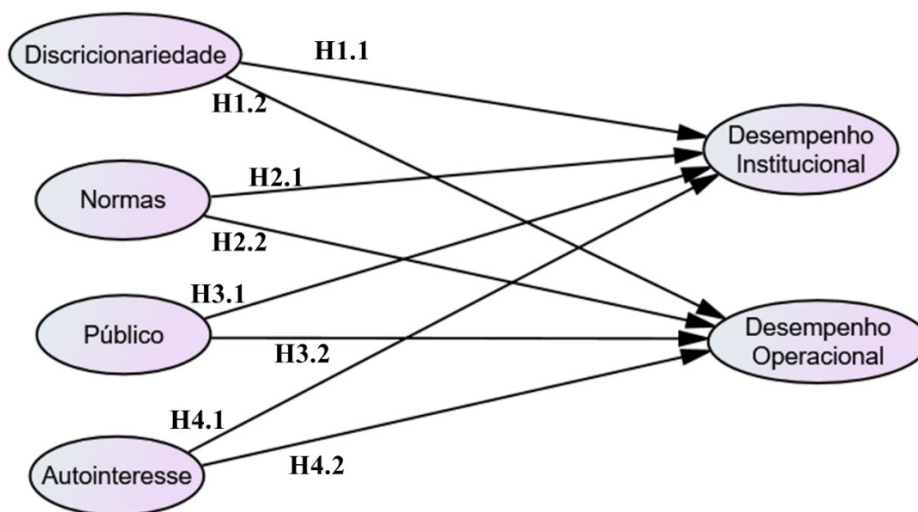
Meyer et al. (2014) ressaltam a necessidade de convergência de interesses entre BNR e administração para os bons resultados da política pública. Não se pode entender o comportamento dos BNR sem entender sua socialização e como seu autointeresse se envolve em suas atividades (Oberfield, 2014). Partindo dessas considerações, propõem-se as seguintes hipóteses de pesquisa:

H4.1: o autointeresse está positivamente associado ao desempenho institucional.

H4.2: o autointeresse está positivamente associado ao desempenho operacional.

A Figura 1 sumariza as hipóteses de pesquisa e apresenta o modelo teórico a ser testado pela presente pesquisa.

FIGURA 1 MODELO TEÓRICO



Fonte: Elaborada pelos autores.

3. CONTEXTO DA PESQUISA

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) está inserida no Sistema Nacional de Segurança Pública e tem, entre suas atribuições definidas pelo Decreto nº 11.348/2023, prestar segurança aos usuários das rodovias federais, prestar socorro às vítimas de acidentes de trânsito e zelar pela proteção do patrimônio da União. A PRF tem atuação em todo o território nacional e exerce funções de prevenção e repressão ao crime, em especial no combate ao roubo e furto de veículos e cargas, ao tráfico de drogas e ao contrabando e descaminho. Destacam-se ainda atividades voltadas à educação no trânsito, à prevenção de acidentes e à fiscalização dos transportes de passageiros e cargas (PRF, 2018). Trata-se de um cenário heterogêneo, em que os policiais são expostos a diferentes públicos e contextos nos quais são aplicados regulamentos e normas diversos e específicos para cada temática.

A PRF tem um efetivo de cerca de 10 mil policiais e se diferencia de outras organizações de segurança por ser uma força civil que conta com somente uma carreira. Não há cargos que exercem funções específicas em hierarquia diferenciada, como em outras polícias da União ou dos estados. Todos os profissionais são PRFs, sendo diferenciados apenas pelo ano de entrada e pelos níveis funcionais conquistados.

A PRF também tem burocratas de alto e médio escalões, sendo os primeiros os responsáveis pelas decisões estratégicas e os demais, por funções de gestão e direcionamento intermediários, os quais estão colocados na estrutura hierárquica entre o alto escalão (diretor-geral, diretores e superintendentes) e os policiais que executam suas atividades diretamente com os cidadãos. As funções de chefia de unidades são estabelecidas por escolhas políticas e de confiança. Ainda que a PRF conte com diferentes níveis hierárquicos, todos os servidores atuam ou atuaram na linha de frente da implementação das políticas públicas da organização. Desse modo, esses profissionais são um objeto singular para estudo da BNR.

4. MÉTODO

Em termos da literatura, a análise de trabalhos relacionados com os BNR por meio de abordagens quantitativas não é usual (Dörrenbächer, 2017; Tummers & Bekkers, 2014), o que sugere uma área promissora para exploração. Há espaço para o desenvolvimento de novas metodologias nesse contexto.

As pesquisas sobre BNR se mostraram profícuas em identificar motivadores para os comportamentos desses profissionais, os quais não raramente são estudados de maneira separada, havendo uma lacuna sobre o efeito conjunto deles. Considerando a lacuna identificada, propõem-se uma pesquisa hipotético-dedutiva com a aplicação de técnicas quantitativas com vistas a testar as relações propostas numa perspectiva conjunta e a identificação de quais motivadores são efetivamente relevantes para explicar o desempenho dos BNR. Observa-se a carência de estudos quantitativos sobre BNR num contexto de implementação de políticas públicas (Dörrenbächer, 2017).

Os dados analisados são de fonte primária, coletados de questionário encaminhado aos servidores da PRF. O instrumento de pesquisa foi estruturado em três grandes seções. A primeira trazia questões sociodemográficas que visavam caracterizar o respondente. A segunda trazia questões relativas aos construtos discricionariedade, normas, autointeresse e interesse público. A última era composta por questões relativas ao desempenho dos profissionais respondentes, dividido em dois construtos: desempenho institucional, formado por questões relativas à avaliação de desempenho individual feita

anualmente pela PRF, abordando os quesitos avaliados pela instituição, e desempenho operacional, abordando a autoavaliação do policial sobre o desempenho de suas atividades.

As questões da segunda e terceira seções foram respondidas numa escala de concordância de sete pontos, variando de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente). O Quadro 1 apresenta os construtos, as questões e as referências bibliográficas que embasaram as questões.

QUADRO 1 CONSTRUTOS, QUESTÕES E REFERÊNCIAS

Construto	Questões	Referências
Discricionariedade	Disc_1. Tenho liberdade de ação, durante minhas atividades, para tomada de decisão.	Lipsky (2010); Lotta (2014); Tummers e Bekkers (2014)
	Disc_2. Tenho autonomia para escolher minhas atividades ao longo do dia.	
	Disc_3. Há situações em que posso deixar de implementar as orientações recebidas de superiores hierárquicos.	
	Disc_4. Minha opinião importa para a execução das minhas atividades.	
	Disc_5. Na PRF, posso decidir como implementar minhas atividades.	
	Disc_6. Tomo decisões de forma independente.	
Normas	Norm_1. Seguir as leis é normal nas minhas atividades.	Ferreira e Medeiros (2016); Maynard-Moody e Musheno (2003)
	Norm_2. Seguir os manuais internos é usual nas minhas atividades.	
	Norm_3. Os normativos determinam minha conduta em situações específicas.	
	Norm_4. Os normativos me fornecem parâmetros para a ação.	
	Norm_5. Os normativos condizem com minha forma de atuação.	
	Norm_6. Os normativos devem ser respeitados, independentemente das circunstâncias.	
Público	Púb_1. Considero as necessidades dos cidadãos no exercício de minhas atividades.	Collins et al. (2007); Jensen e Pedersen (2017); Boer e Eshuis (2018)
	Púb_2. A interação com os cidadãos influencia minha forma de agir.	
	Púb_3. Coloco-me na situação do cidadão quando tomo decisões.	
	Púb_4. Meu trabalho estimula a confiança dos cidadãos.	
	Púb_5. Enquanto desenvolvo minhas atividades, consigo adaptá-las às necessidades do cidadão atendido.	
	Púb_6. Minhas decisões contribuem para o bem-estar dos cidadãos.	

Continua

Construto	Questões	Referências
Autointeresse	Auto_1. Minha vontade conta na minha tomada de decisão.	Lavee et al. (2018); Nielsen (2015); Zedekia (2017)
	Auto_2. Minha motivação para decidir leva em conta os benefícios individuais que posso aferir.	
	Auto_3. Meu autointeresse é refletido em cada decisão tomada.	
	Auto_4. Trabalho com afinco quando as atividades a serem executadas são aquelas que me beneficiam.	
	Auto_5. Estou satisfeito apenas quando estou agindo por minha própria vontade.	
	Auto_6. Posso ter tomado decisões pessoais que violaram a ética profissional.	
Desempenho institucional	Desemp_1. Obtive uma boa avaliação de produtividade pelo desempenho individual nos últimos 12 meses.	Avaliação de Desempenho Individual (PRF)
	Desemp_2. Obtive uma boa avaliação de produtividade pelo desempenho organizacional nos últimos 12 meses.	
	Desemp_3. Obtive uma boa avaliação realizada pelos meus colegas e pares nos últimos 12 meses.	
	Desemp_4. A forma como trabalho reflete o bom desempenho das atividades da PRF.	
Desempenho operacional	Desemp_5. Motivo os colegas a obtermos resultados melhores em nossas atividades.	Boer e Eshuis (2018); Van Engen et al. (2018); Van Loon e Jakobsen (2018)
	Desemp_6. Tenho consciência de que meu desempenho é refletido no desempenho da PRF.	
	Desemp_7. Sempre me esforço para implementar as atividades com sucesso.	
	Desemp_8. Minhas ações têm como motivação a melhoria contínua das ações da PRF.	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Anterior à aplicação, o instrumento foi submetido à validação por juízes, pesquisadores doutores com experiência de pesquisa sobre BNR ou temáticas afins ao comportamento individual. Com base na apresentação dos conceitos e das questões propostas para sua mensuração, foi solicitado aos juízes que avaliassem a pertinência das questões para mensuração dos construtos pretendidos. O instrumento de pesquisa foi ainda submetido à validação semântica por um grupo de potenciais respondentes que avaliaram a clareza da redação e eventuais problemas de interpretação das questões. A partir das considerações e das críticas encaminhadas, as questões foram corrigidas e adaptadas.

O questionário foi enviado para o e-mail institucional dos 10.014 PRFs ativos no período da pesquisa. A coleta ocorreu em 2021. Na sequência à limpeza do banco de dados e à eliminação de casos extremos, a amostra resultou em 426 questionários.

A Tabela 1 apresenta o perfil da amostra analisada. Observa-se que o perfil do respondente é preponderantemente masculino. Com relação à escolaridade, há maior recorrência de ensino superior, uma exigência dos concursos mais recentes para o cargo. No que diz respeito à idade, a maioria dos respondentes tem entre 34 e 49 anos. O tempo médio de exercício do cargo da amostra é de 14 anos, com a maior frequência das entradas ocorrendo entre 2001 e 2005.

TABELA 1 PERFIL DA AMOSTRA

Gênero	%	Escolaridade	%	Idade	%	Ano de entrada	%
Masculino	86,4	Ensino médio	3,3	18 a 25 anos	1,6	Antes de 1990	0,2
Feminino	13,4	Ensino superior	52,1	26 a 33 anos	16,4	De 1990 a 1995	10,1
Não declarado	0,2	Especialização	36,9	34 a 41 anos	31,5	De 1996 a 2000	6,1
		Mestrado	7,5	42 a 49 anos	33,3	De 2001 a 2005	26,9
		Doutorado	0,2	50 a 57 anos	13,6	De 2006 a 2010	12,5
				58 a 65 anos	3,1	De 2011 a 2015	18,2
				Mais de 65 anos	0,5	De 2016 a 2021	25,7
						Ausente	0,3

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os dados foram analisados segundo a análise de equações estruturais (AEE), uma técnica de modelagem usada para testar a validade de modelos teóricos e que define relações causais hipotéticas entre variáveis (Marôco, 2014). A estimação dos parâmetros foi feita com a técnica da máxima verossimilhança, por ser amais empregada em AEE e produzir estimativas centradas, consistentes e não enviesadas (Hair et al., 2010; Marôco, 2014).

O ajuste dos modelos foi verificado segundo os indicadores descritos a seguir. A relação entre o coeficiente qui-quadrado e os graus de liberdade ($X^2/g.l$) é um índice absoluto utilizado para verificar a qualidade do modelo, sendo que valores abaixo de 2 são considerados adequados (Hair et al., 2010; Marôco, 2014). O indicador *root mean square residual approximation* (RMSEA) é um índice de discrepância populacional que penaliza a complexidade dos modelos (Marôco, 2014). Valores RMSEA abaixo de 0,05 são considerados muito bons (Marôco, 2014). O *goodness of fitness index* (GFI) indica a proporção das covariâncias observadas entre as variáveis manifestas do modelo. O *comparative fit index* (CFI) é um índice relativo que avalia o ajuste do modelo em relação a um modelo de independência total. Os valores de CFI e de GFI variam entre 0 e 1, sendo que valores acima de 0,9 indicam um bom ajustamento (Hair et al., 2010; Marôco, 2014). O *parcimony goodness of fitness index* (PGFI) e o *parcimony comparative fit index* (PCFI) são índices de parcimônia obtidos pela correção dos índices

anteriores por um fator de penalização associado à complexidade do modelo. Valores acima de 0,6 são considerados aceitáveis e, acima 0,8, bons (Marôco, 2014).

As análises foram realizadas com o *software* Amos. A amostra resultante é suficiente para a aplicação da técnica de acordo com as orientações de Hair et al. (2010) e Marôco (2014). A seção seguinte apresenta os resultados obtidos.

5. RESULTADOS

5.1. Análises estatísticas

Numa fase preliminar à verificação do modelo estrutural, seguindo as orientações de Hair et al. (2010) e Marôco (2014), foi empregada a análise fatorial confirmatória para avaliar o modelo de medida e verificar a validade e a confiabilidade dos construtos. Foram excluídas variáveis com cargas fatoriais inferiores a 0,5 ou com cargas duplicadas. O modelo de medida resultante apresentou indicadores de ajustamento adequados de acordo com os parâmetros de referência de Marôco (2014): RMSEA = 0,040; GFI = 0,935; CFI = 0,969; PCFI = 0,814; PGFI = 0,717; $X^2/g.l = 1,689$.

Considerando a adequação do modelo, procedeu-se à verificação da validade e da confiabilidade (Tabela 2) dos construtos. Todas as variáveis apresentaram coeficientes padronizados superiores a 0,5, o que sugere confiabilidade individual (Marôco, 2014). Os valores de fiabilidade composta (FC) e de variância média extraída (VEM) ficaram acima dos parâmetros estipulados por Hair et al. (2010) e Marôco (2014) – 0,7 e 0,5, respectivamente –, indicando a validade convergente e a confiabilidade dos construtos.

A validade discriminante foi avaliada ao comparar o valor da raiz quadrada de VEM com o valor da correlação entre os construtos, seguindo as orientações de Marôco (2014). Para todos os construtos, o valor da raiz quadrada de VEM foi superior ao da correlação entre os construtos, o que sugere a validade discriminante dos construtos.

TABELA 2 VALIDADE E CONFIABILIDADE DOS CONSTRUTOS

Variáveis	Construto	Coef. padr.	FC	VEM	Correlações					
					1	2	3	4	5	6
Desemp_1	Desempenho institucional (1)	0,83								
Desemp_2		0,98	0,95	0,85	0,92	0,146	0,283	0,123	-0,084	0,308
Desemp_3		0,95								
Disc_5	Discricionariedade (2)	0,84								
Disc_4		0,66	0,81	0,52	0,146	0,72	0,265	0,151	0,073	0,204
Disc_2		0,73								
Disc_1		0,63								

Continua

Variáveis	Construto	Coef. padr.	FC	VEM	Correlações					
					1	2	3	4	5	6
Norm_5	Normas (3)	0,75	0,82	0,53	0,283	0,265	0,72	0,115	-0,159	0,430
Norm_4		0,72								
Norm_3		0,72								
Norm_2		0,71								
Púb_5	Público (4)	0,64	0,78	0,54	0,123	0,151	0,115	0,73	0,192	0,214
Púb_3		0,82								
Púb_2		0,73								
Auto_5	Autointeresse (5)	0,52	0,82	0,55	-0,084	0,073	-0,159	0,192	0,74	-0,025
Auto_4		0,66								
Auto_3		0,91								
Auto_2		0,81								
Desemp_5	Desempenho operacional (6)	0,57	0,82	0,53	0,308	0,204	0,430	0,214	-0,025	0,72
Desemp_6		0,71								
Desemp_7		0,77								
Desemp_8		0,84								

Notas: Valores em negrito representam a raiz quadrada dos valores VEM para os respectivos construtos.

Fonte: Elaborada pelos autores.

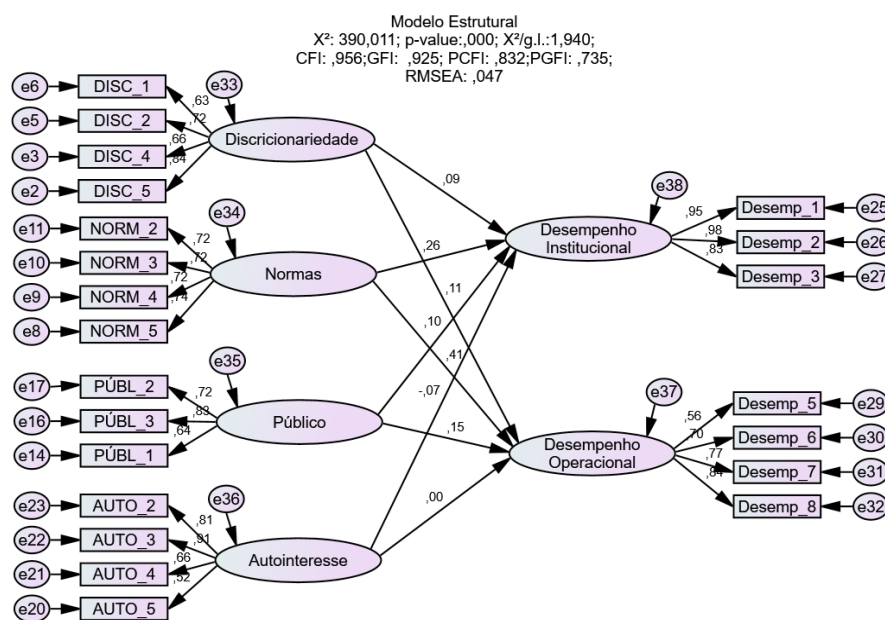
Considerando a verificação da validade e da confiabilidade dos construtos, passa-se ao teste das relações estruturais propostas pelo modelo teórico. O modelo testado (Figura 2) apresentou indicadores de ajustamento adequados: RMSEA = 0,047; GFI = 0,925; CFI = 0,956; PCFI = 0,832; PGFI = 0,735; $X^2/g.l = 1,940$. A Tabela 3 apresenta os resultados das trajetórias testadas no modelo estrutural.

TABELA 3 TRAJETÓRIAS DO MODELO ESTRUTURAL

Variáveis			Coef. padronizados	p-valor	Hipóteses	Resultado
Desemp. institucional	<--	Discricionariiedade	0,089	0,100	H1.1	Rejeitada
Desemp. institucional	<--	Normas	0,264	0,000	H2.1	Confirmada
Desemp. institucional	<--	Público	0,104	0,056	H3.1	Confirmada
Desemp. institucional	<--	Autointeresse	-0,072	0,167	H4.1	Rejeitada
Desemp. operacional	<--	Discricionariiedade	0,108	0,057	H1.2	Confirmada
Desemp. operacional	<--	Normas	0,410	0,000	H2.2	Confirmada
Desemp. operacional	<--	Público	0,149	0,010	H3.2	Confirmada
Desemp. operacional	<--	Autointeresse	-0,003	0,962	H4.2	Rejeitada

Fonte: Elaborada pelos autores.

FIGURA 2 MODELO ESTRUTURAL



Fonte: Elaborada pelos autores.

5.2. Discussão dos resultados

A discricionariedade é descrita como relevante para a atuação do BNR devido à necessidade de adaptação do comportamento às incertezas e às dinâmicas das situações reais vivenciadas (Lipsky, 2010; Tummers & Bekkers, 2014). Dadas as condições de atuação do BNR, a discricionariedade é uma característica positivamente associada ao desempenho na implementação de políticas públicas (Buta et al., 2022; Lotta, 2020; Thomann & Sager, 2017). Os resultados encontrados corroboram parcialmente essa perspectiva. A discricionariedade apresentou resultados significativos e positivos com o desempenho autoavaliado pelos BNR de suas atividades (desempenho operacional), porém não apresentou associação significativa com a percepção de desempenho avaliado pela organização (desempenho institucional).

Essa diferença de resultados para a discricionariedade corrobora o argumento de que os BNR e os níveis superiores da organização têm visões distintas sobre a implementação de políticas públicas (Lima & D’Ascenzi, 2013; Oliveira, 2012; Zarychta et al., 2019). Aspecto também corroborado pela baixa correlação positiva entre os desempenhos operacional e institucional, observada na Tabela 1.

Ressalte-se que todos os servidores da PRF são de uma única carreira. Esse aspecto, no entanto, não resulta numa convergência de percepções sobre o desempenho na implementação das políticas da organização. A forma como a organização avalia o desempenho está parcialmente dissociada daquela como os BNR percebem seu desempenho na execução de suas atividades, o que remonta aos

argumentos de Zedeikia (2017) sobre a dificuldade dos níveis superiores de monitorar a atuação dos BNR, bem como de Gofen (2014), sobre as divergências entre os BNR e suas chefias.

Apesar de os PRFs formarem uma carreira unificada, a designação para cargos de gestão pode modificar a perspectiva, mesmo que temporariamente, de avaliação no desempenho das atividades. Essa perspectiva distinta mostra a visão paradoxal entre os BNR e a gestão (Lipsky, 2010). Os primeiros estão submetidos a pressões decorrentes da implementação da política e das diretrizes organizacionais, enquanto os gerentes, ou os chamados *street-level managers* (Gassner & Gofen, 2018), estão mais focados em alcançar *performance* e oferecer respostas ao alto escalão.

Os BNR são descritos como formuladores de políticas públicas, haja vista que interpretam e adequam as normas e as orientações da organização aos casos e à realidade em que atuam (Brodkin, 2011; Gofen, 2014; Hill & Hupe, 2014). A discricionariedade permite ao BNR adaptar a política planejada a restrições e demandas reais do processo de implementação (Ferreira & Medeiros, 2016; Nunes & Lotta, 2019). Os resultados indicam que essa adaptação é positiva para a implementação sob a perspectiva do BNR, contudo não se associa ao desempenho pelo ponto de vista da organização.

A literatura trata a discricionariedade como o principal fator que explica a tomada de decisão pelos BNR (Lipsky, 2010; Lotta, 2021; Lotta & Santiago, 2017). Os coeficientes padronizados encontrados, no entanto, sugerem que ela seria menos relevante para os desempenhos operacional e institucional do que as normas ou o público das políticas implementadas.

As normas se mostraram positivamente associadas tanto ao desempenho institucional quanto ao operacional. Elas fornecem uma estrutura de incentivos ao comportamento que acabam por traduzir-se num desempenho apropriado (Oliveira, 2012; Lima & D'Ascenzi, 2013). Os BNR, todavia, analisam e avaliam a situação vivenciada para orientar seu comportamento de acordo com as regras percebidas como aplicáveis para o caso específico (Rosén, 2017).

A partir da comparação entre os coeficientes padronizados, é interessante observar que as normas são o aspecto de maior peso para o desempenho, tanto sob a perspectiva institucional quanto sob a operacional. Esse resultado, embora não hipotetizado, era esperado por causa do tipo específico de BNR estudado e da relevância da legalidade para a ação policial. Como destacado por Thomann e Sager (2017), no caso específico de policiais, a liberdade de atuação deve ser contrastada com o que podem realizar de forma legal, amparados em normativos.

Tal característica específica do BNR policial diminuiria seu ímpeto em decisões discricionárias (Thomann & Sager, 2017). Os resultados corroboram essa perspectiva e sugerem que os policiais, como BNR, podem justificar mais sua atuação por serem agentes do Estado – *state-agents*, como denominado por Maynard-Moody e Musheno (2003) – do que por agentes da sociedade (*citizen-agents*), ou seja, seu trabalho é fortemente influenciado pela dimensão normativa.

Ainda comparando os coeficientes padronizados, as normas apresentam um peso maior para o desempenho operacional do que para o institucional. Como destacado por Maynard-Moody e Musheno (2003), os BNR efetuam suas decisões realizando um balanço entre a supervisão de seus superiores, as normas a serem executadas e a política a ser implementada. Os resultados sugerem que, no contexto analisado, as normas são mais centrais para os policiais do que para a própria organização. Eventualmente, mais do que orientações quanto a comportamento e resultados pretendidos (Filgueiras & Aranha, 2011; Lima & D'Ascenzi, 2013), as normas proporcionam um ambiente seguro para a atuação dos policiais.

Essa primazia da legalidade sobre a discricionariedade encontrada retoma o debate feito por Araújo (2014), que discute a burocracia de nível de rua que atua na fiscalização, e aí pode-se incluir a PRF, qualificando-a como “empreendedores morais” ou “impositores de regras”, o que amplia a perspectiva individual, tratada por Lipsky (2010), rumo a uma abordagem interacionista. Os resultados reiteram a perspectiva de que as normas são relevantes para os BNR estudados. Entretanto, dadas a proximidade com o público sobre quem as normas se aplicam e a complexidade inerente ao ambiente de atuação policial (Alcadipani et al., 2020; Zacka, 2017; Zedekia, 2017), ainda resta espaço para discricionariedade de atuação e implementação das políticas, conforme argumentado por Maynard-Moody e Musheno (2003).

Esses argumentos são apoiados pela associação positiva entre as normas e os desempenhos, bem como entre a discricionariedade e o desempenho operacional. Conquanto as normas sejam necessárias, sua natureza incompleta face a um ambiente complexo faz com que alguma medida de liberdade de discricionariedade seja necessária para a atuação dos BNR estudados.

Observa-se também uma associação significativa e positiva entre a proximidade com o público e os desempenhos operacional e institucional. O construto público se refere à forma como os BNR exercem a empatia com os clientes das políticas públicas (Lipsky, 2010; Tummers et al., 2015) ou como justificam sua atuação em nome dos cidadãos (Maynard-Moody & Mosheno, 2003). Desenvolver empatia facilita o entendimento de quais necessidades dos cidadãos precisam ser atendidas e aprimora a implementação das políticas públicas (Cavalcanti et al., 2018; Fernandez & Lee, 2016). Os resultados encontrados corroboram essa perspectiva e indicam que algum nível de relacionamento e de empatia na interação entre o BNR e o público da política pública tende a resultar em melhor desempenho policial na execução de suas atividades.

Essa associação positiva entre o público e o desempenho na implementação de políticas públicas já havia sido descrita em políticas de saúde (Lotta, 2021), educação (Nielsen, 2015) e bem-estar social (Collins et al., 2007). Os resultados encontrados reforçam essa ideia e sugerem sua validade também para os BNR que atuam na área de segurança, na qual a natureza da interação é episódica e não restrita aos indivíduos que buscam o serviço público (Alcadipani et al., 2020). Em que pese o trabalho policial ser altamente normatizado (Marra et al., 2016), os resultados indicam que a compreensão da realidade dos cidadãos que são objetos da intervenção pública favorecem o desempenho na implementação de políticas públicas.

A literatura descreve o comportamento do BNR como influenciado pelos próprios interesses, tendo as práticas motivadas pelo alcance também de sua satisfação ou de seus objetivos pessoais (Ferreira & Medeiros, 2016; Oberfield, 2014). O comportamento dos BNR está diretamente associado aos seus interesses individuais (Duflo et al., 2012; Oberfield, 2014). No entanto, para o contexto analisado, o autointeresse dos BNR não se associa ao desempenho na implementação de políticas públicas. Esses resultados divergem da perspectiva proposta por Meyer et al. (2014) de que o desempenho na implementação das políticas públicas requer a convergência de interesses com os BNR, assim como da de que interesses dos agentes públicos prejudicam a implementação de políticas públicas proposta por Zedekia (2017).

Essa contradição com a literatura pode ser justificada pelo fato de o objeto da pesquisa ser formado por uma população singular de BNR. Policiais podem ser rigorosamente punidos por exercerem suas atividades capitaneadas por interesses pessoais ou fora dos normativos vigentes, como em casos de uso desproporcional da força, configurando abuso de poder e desvio de conduta (Marra et al., 2016).

Assim, pela natureza da organização e de suas funções, a observância de normativos e de hierarquia distinta, muitas vezes expressos em protocolos que fazem parte da formação e da atualização do PRF, disciplina o procedimento do policial nas mais diversas situações, quando se trata de relacionamento com o cidadão, bem como demarca limites para a discricionariedade.

6. CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve por objetivo analisar a influência da interação de diferentes motivadores do comportamento do BNR em seu desempenho na implementação de políticas públicas. De forma específica, uma amostra de PRFs foi analisada a partir de técnicas quantitativas. O estudo dos BNR é caracterizado pelo emprego de técnicas qualitativas de coleta e análise dos dados. Raros estudos adotam uma perspectiva quantitativa (Dörrenbächer, 2017; Tummers & Bekkers, 2014). Considerando essa lacuna, entende-se que o instrumento de pesquisa construído e validado para a presente pesquisa representa uma primeira contribuição do trabalho.

A literatura destaca o papel dos BNR na execução e na implementação de políticas públicas, sendo que diversas características orientam seu comportamento na interação com o público. Os resultados encontrados evidenciam que nem todos os comportamentos efetivamente contribuem para a boa implementação das políticas. Ainda que os resultados devam ser compreendidos em função dos BNR estudados, é interessante observar que, ao serem analisadas em conjunto, nem todas as dimensões elencadas importaram para a desempenho dos BNR. A identificação de quais características do comportamento do BNR são efetivamente relevantes para seu desempenho na implementação de políticas públicas é uma contribuição do presente trabalho.

Os resultados encontrados evidenciaram que discricionariedade, normas e interesse público se associaram positivamente ao desempenho percebido pelos próprios profissionais em sua autoavaliação na execução de suas atividades (desempenho operacional). Para o desempenho avaliado a sob a perspectiva da organização (desempenho institucional), somente as dimensões “normas” e “interesse público” se mostraram positivamente associadas. O autointeresse não apresentou significância na relação entre quaisquer dos fatores de desempenho.

As diferenças observadas nos resultados para os diferentes fatores de desempenho reiteram a perspectiva de que há diferentes percepções dentro do mesmo órgão sobre como as políticas devem ser implementadas. Mesmo num órgão de segurança, pautado por rigidez hierárquica e por normativos, há uma assimetria de informações entre os níveis mais altos da organização e os agentes que atuam na execução.

A presente pesquisa apresenta limitações. Como destacado, os resultados encontrados devem ser considerados em função dos BNR estudados. A amostra analisada não tem características aleatórias, de forma que qualquer inferência populacional fica comprometida. O instrumento de pesquisa foi empregado pela primeira vez no presente trabalho, podendo ser aprimorado para melhor mensuração dos construtos relacionados com os motivadores do comportamento, assim como o desempenho dos BNR. Um aspecto a ser melhorado é a mensuração do desempenho. A mensuração de variáveis comportamentais e do desempenho no mesmo instrumento pode acarretar viés do método comum (Podsakoff et al., 2003). Sugere-se que pesquisas futuras busquem fontes diferentes para avaliação do desempenho ou empreguem outras formas para diminuir a possibilidade de ocorrência desse problema.

Tendo em vista essas limitações, pesquisas futuras devem replicar o modelo teórico proposto em outras organizações de segurança pública para verificar se as relações encontradas são peculiares aos PRF ou se também são observadas em outros contextos. Essas novas aplicações possibilitariam verificar a mensuração com o instrumento de pesquisa. Entende-se que a literatura sobre o tema ainda requer pesquisas quantitativas e, principalmente, hipotético-dedutivas que permitam testar as associações descritas.

Novas pesquisas poderiam complementar o modelo teórico proposto, trazendo novas dimensões sobre a implementação das políticas públicas ou propondo novos fatores que moldam o comportamento do BNR. Além de ampliar as discussões sobre a interação de diferentes características, o acréscimo de outros fatores poderia evidenciar uma estrutura ampliada entre as variáveis distintas daquelas empregadas no presente trabalho.

De forma alternativa, a presente pesquisa poderia ser complementada sob uma perspectiva qualitativa, de forma a validar os resultados e aprofundar as explicações ora apresentadas.

REFERÊNCIAS

- Alcadipani, R., Cabral, S., Fernandes, A., & Lotta, G. (2020). Street-level bureaucrats under covid-19: police officers' responses in constrained settings. *Administrative Theory & Praxis*, 42(3), 394-403. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1771906>
- Andersen, L. B., Boesen, A., & Pedersen, L. H. (2016). Performance in public organizations: clarifying the conceptual space. *Public Administration Review*, 76(6), 852-862. <https://doi.org/10.1111/puar.12578>
- Araújo, T. P., Filho. (2014). Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. *Áskesis - Revista des discentes do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar*, 3(1), 45-57. <https://doi.org/10.46269/3114.123>
- Boer, N. de, & Eshuis, J. (2018). A street-level perspective on government transparency and regulatory performance: does relational distance matter? *Public Administration*, 96(3), 452-467. <https://doi.org/10.1111/padm.12517>
- Brehm, J. O., & Gates, S. (1997). *Working, shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public*. University of Michigan Press.
- Brodkin, E. Z. (2011). Putting street-level organizations first: new directions for social policy and management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), i199-i201. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq094>
- Buta, B. O., Teixeira, M. A. C., & Fernandes, A. S. A. (2022). Quando a autonomia é necessária para o desempenho: defensoria pública do Brasil. *Revista de Administração Pública*, 56(4), 488-507. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220047>
- Cavalcanti, S., Lotta, G. S., & Pires, R. (2018). Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In R. Pires, G. Lotta, & V. E. de Oliveira (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Coelho, D. B., & Fernandes, A. S. A. (2017). Rules matter: determinants of bureaucratic control in the Bolsa Família Program. *Revista de Administração Pública*, 51(5), 689-07. <https://doi.org/10.1590/0034-7612148139>
- Cohen, N., & Hertz, U. (2020). Street-level bureaucrats' social value orientation on and off duty. *Public Administration Review*, 80(3), 442-453. <https://doi.org/10.1111/puar.13190>
- Collins, M. E., Amodeo, M., & Clay, C. (2007). Training as a factor in policy implementation: lessons from a national evaluation of child welfare training. *Children and Youth Services Review*, 29(12), 1487-1502. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2007.06.001>
- Duflo, E., Hanna, R., & Ryan, S. P. (2012). Incentives work: getting teachers to come to school. *American Economic Review*, 102(4) 1241-1278. <https://doi.org/10.1257/aer.102.4.1241>
- Dörrenbächer, N. (2017). Europe at the frontline: analysing street-level motivations for the use of European Union migration law. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1328-1347. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314535>
- Evans, T. (2013). Organisational rules and discretion in adult social work. *British Journal of Social Work*, 43(4), 739-758. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcs008>
- Fernandez, S., & Lee, H. (2016). The transformation of the South African public service: exploring the impact of racial and gender representation on organizational effectiveness. *The Journal of Modern African Studies*, 54(1), 91-116. <https://doi.org/10.1017/S0022278X15000816>
- Ferreira, V. R. S., & Medeiros, J. J. (2016). Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAP.EBR*, 14(3), 776-793. <https://doi.org/10.1590/1679-395129522>
- Filgueiras, F., & Aranha, A. L. M. (2011). Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *Dados*, 54(2), 349-387. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200005>
- Gassner, D., & Gofen, A. (2018). Street-level management: a clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 551-568. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy051>
- Gofen, A. (2014). Mind the gap: dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473-493. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut037>

- Hair Jr., J. F., Black, W., Barry, J., Rolph E., & Tatham, R. L. (2010). *Multivariate data analysis*. Bookman.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Sage.
- Keiser, L. R. (2010). Understanding street-level bureaucrats' decision making determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review*, 70(2), 247-257. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02131.x>
- Jensen, D. C., & Pedersen, L. B. (2017). The impact of empathy: explaining diversity in street-level decision-making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 433-449. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw070>
- Jessen, J. T., & Tufte, P. A. (2014). Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms. *Journal of Social Policy*, 43(2), 269-288. <http://dx.doi.org/10.1017/S0047279413000998>
- Jilke, S., & Tummers, L. (2018). Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 226-238. <https://ssrn.com/abstract=3099446>
- Lavee, E., & Cohen, N. (2019). How street-level bureaucrats become policy entrepreneurs: the case of urban renewal. *Governance*, 32(3), 475-492. <https://doi.org/10.1111/gove.12387>
- Lima, L. L., & D'ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. S. (2014). Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(65), 186-206. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n65.10870>
- Lotta, G. S., Fernandez, M., Pimenta, D., & Wenham C. (2021). Gender, race, and health workers in the covid-19 pandemic. *The Lancet*, 397(10281), P1264. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00530-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00530-4)
- Lotta, G. S., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *BIB. Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, 83(1), 21-42. <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>
- Lotta, G. S., & Marques, E. C. (2020). How social networks affect policy implementation: an analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. *Social Policy & Administration*, 54(3), 345-360. <https://doi.org/10.1111/spol.12550>
- Marôco, J. (2014). *Análise de equações estruturais: fundamentos teóricos, software e aplicações* (2a ed.). ReportNumber.
- Marra, A. V., Fonseca, J. A., & Sousa, M. D. (2016). Processo de identificação e construção discursiva em uma organização policial. *Revista Economia & Gestão*, 16(43), 77-100. <https://doi.org/10.5752/P.1984-6606.2016v16n43p77>
- Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.11924>
- Maynard-Moody, S., & Portillo, S. (2011). Street-level bureaucracy theory. In R. F. Durant (Ed.), *The Oxford handbook of American bureaucracy* (pp. 252-277). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238958.003.0011>
- Meyer, R. E., Egger-Peitler, I., Höllerer, M., & Hammerschmid, G. (2014). Of bureaucrats and passionate public managers: institutional logics, executive identities, and public service motivation. *Public Administration*, 92(4), 861-885. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02105.x>
- Murphy, R. O., & Ackermann, K. A. (2014). Social value orientation: theoretical and measurement issues in the study of social preferences. *Personality and Social Psychology Review*, 18(1), 13-41. <https://doi.org/10.1177/1088868313501745>
- Nielsen, V. L. (2015). Personal attributes and institutions: gender and the behavior of public employees. Why gender matters to not only "gendered policy areas". *Journal of Public Administration*

Research and Theory, 25(4), 1005-1029. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu019>

Nunes, J., & Lotta, G. (2019). Discretion, power and the reproduction of inequality in health policy implementation: practices, discursive styles and classifications of Brazil's community health workers. *Social Science & Medicine*, 242, 112551. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.112551>

Oberfield, Z. W. (2014). *Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service*. University of Pennsylvania Press.

Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551-1573. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>

Polícia Rodoviária Federal. (2018). *Polícia Rodoviária Federal: 90 anos de estrada (1928-2018)*. <https://www.gov.br/prf/pt-br/acao-a-informacao/institucional/historia-e-simbolos-da-prf/livro-de-comemoracao-dos-90-anos-da-prf-2018>

Riccucci, N. M. (2005). Street-level bureaucrats and intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy families' policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 89-111. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui005>

Rosén, G. (2017). The impact of norms on political decision-making: how to account for the European Parliament's empowerment in EU external trade policy. *Journal of European Public Policy*, 24(10), 1450-1470. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1227357>

Thomann, E., & Sager, F. (2017). Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU

multilevel implementation. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1253-1268. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314541>

Tummers, L. G., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>

Tummers, L. G., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>

Van Engen, N., Steijn, B., & Tummers, L. (2018). Do consistent government policies lead to greater meaningfulness and legitimacy on the front line? *Public Administration*, 1(9), 97-115. <https://doi.org/10.1111/padm.12570>

Van Loon, N. M., & Jakobsen, M. L. (2018). Connecting governance and the front lines: how work pressure and autonomy matter for coping in different performance regimes. *Public Administration*, 96(3), 435-451. <https://doi.org/10.1111/padm.12357>

Zarychta, A., Grillos, T., & Andersson, K. P. (2019). Public sector governance reform and the motivation of street-level bureaucrats in developing countries. *Public Administration Review*, 80(1), 75-91. <https://doi.org/10.1111/puar.13132>

Zedekia, S. (2017). Street level bureaucrats as the ultimate policy makers. *Journal of Political Science & Public Affairs*, 5(4), 1000306. <https://doi.org/10.4172/2332-0761.1000306>

Marcelo Rodrigues da Silva 

Mestre em Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB); Professor da Pós-Graduação em Ciências Policiais e Instrutor pela Universidade Corporativa da Polícia Rodoviária Federal (UniPRF); Policial Rodoviário Federal cedido à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento, onde atualmente ocupa o Cargo de Coordenador de Governança e Gestão Estratégica. E-mail: marcelo.rodiguex@gmail.com

Daniel Pires Vieira 

Doutor e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB); Pesquisador Colaborador do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: vieira.pires@gmail.com

Gabriela Lotta 

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); Mestre e Graduada em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP); Professora e Pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP); Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB); Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM); Coordenadora da rede de estudos latino-americana de burocracia de nível de rua pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO); Vice coordenadora do RC27 pela International Political Science Association (IPSA). E-mail: gabriela.lotta@gmail.com

João Mendes Rocha Neto 

Mestre e Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Professor do Programa de Pós-graduação em Administração Pública da Universidade de Brasília (UnB); Diretor de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). E-mail: jmrdn@uol.com.br

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Marcelo Rodrigues da Silva: Administração de projeto (Liderança); Supervisão (Suporte); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Daniel Pires Vieira: Administração de projeto (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Gabriela Lotta: Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Igual).

João Mendes Rocha Neto: Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo não está disponível publicamente.

AGRADECIMENTOS

À Polícia Rodoviária Federal (PRF) por apoiar e permitir a execução da coleta de informações que subsidiaram a presente pesquisa científica.