



Universidade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA



MARCELO RODRIGUES DA SILVA

**A RELAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO E OS FATORES QUE
INFLUENCIAM O COMPORTAMENTO DOS BUROCRATAS DE
NÍVEL DE RUA**

RELATÓRIO TÉCNICO

Brasília – DF
2022

APRESENTAÇÃO

Este Relatório Técnico sintetiza a dissertação “**A Relação entre o Desempenho e os Fatores que Influenciam o Comportamento dos Burocratas de Nível de Rua**”, apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública do Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Período de realização do mestrado: fevereiro de 2020 a fevereiro de 2022.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Pires Vieira (PPGA/UnB)

Composição da banca examinadora:

Professor Doutor **Daniel Pires Vieira**
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília

Professora Doutora **Gabriela Spanghero Lotta**
Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo
Fundação Getúlio Vargas

Professor Doutor **João Mendes da Rocha Neto**
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília

Data da Defesa e Aprovação: 18 de fevereiro de 2022

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo avaliar quais os fatores afetos ao comportamento dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, influenciam em seu desempenho na implementação de políticas públicas. Para avaliação da percepção foram aplicados questionários a todo o efetivo, destes, foram pesquisados 433 servidores públicos ocupantes do cargo de Policial Rodoviário Federal e que se caracterizam como burocratas de nível de rua. O estudo foi estruturado de maneira descritiva, com técnicas quantitativas, onde foram desenvolvidas a estatística descritiva, análise fatorial exploratória e regressão linear simples e múltipla. Os resultados demonstraram que se destacam entre os fatores relevantes dos burocratas de nível de rua nos Policiais Rodoviários Federais os seguintes: Discricionariedade, Normas e Público das Políticas. Com relação ao desempenho, esses profissionais de segurança pública são afetados por duas vertentes distintas: Desempenho Operacional e o Desempenho Institucional. O Desempenho Operacional, que caracteriza os resultados obtidos pelo órgão, em aspectos operacionais de sua atuação, é impactado por três fatores: Normas, Público e Discricionariedade. Já o Desempenho Institucional, que se relaciona com o desempenho individual dos agentes, de forma racional e sistemática, colaborando como o desempenho organizacional da instituição de forma ampla, é influenciado com mais ênfase pelas Normas. Discricionariedade e Público só demonstraram significância com o Desempenho Institucional, através das Normas. Seguir as Normas (Leis, Diretrizes, Manuais, Orientações) tem maior relevância para a atuação desses burocratas de nível de rua.

Palavras-chave: Burocratas de nível de rua. Administração Pública. Políticas públicas. Desempenho.

ABSTRACT

The present study aims to evaluate which factors affect the behavior of Federal Highway Police, street-level bureaucrats, influence their performance in the implementation of public policies. To assess the perception, questionnaires were applied to all the staff, of which 433 public servants occupying the position of Federal Highway Police and who are characterized as street-level bureaucrats were surveyed. The study was structured in a descriptive way, with quantitative techniques, where descriptive statistics, exploratory factor analysis and simple and multiple linear regression were developed. The results showed that the following stand out among the relevant factors of street-level bureaucrats in the Federal Highway Police: Discretion, Norms and Public Policy. In terms of performance, these public safety professionals are affected by two distinct aspects: Operational Performance and Institutional Performance. The Operational Performance, which characterizes the results obtained by the body, in operational aspects of its performance, is impacted by three factors: Norms, Public and Discretion. On the other hand, Institutional Performance, which relates to the individual performance of agents, in a rational and systematic way, collaborating with how the organizational performance of the institution in a broad way, is influenced more emphatically by the Norms. Discretion and Public only showed significance with Institutional Performance, through the Norms. Following the Norms (Laws, Guidelines, Manuals, Guidelines) is more relevant to the work of these street-level bureaucrats.

Keywords: Street-level bureaucrats. Public administration. Public policy. Performance.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1 OBJETIVOS.....	6
2. REFERENCIAL TEÓRICO	7
2.1 Burocratas de Nível de Rua (BNR) – Trabalhadores da Linha de Frente – Implementadores de Políticas Públicas	7
2.2 Fatores Influenciadores do Comportamento do Burocrata de Nível de Rua	7
2.2.1 Discricionariedade – liberdade de ação	7
2.2.2 Normas - regras bases da atuação	9
2.2.3 Público da Política – os clientes das políticas públicas	9
2.2.4 Autointeresse – importância dada às situações	10
2.3 Polícia Rodoviária Federal (PRF) – A Polícia mais antiga da União	11
3. MÉTODO.....	12
3.1 Instrumentos de Pesquisa	12
3.2 População e Amostra.....	13
4. ANÁLISE DOS DADOS	14
4.1 Características da Amostra.....	14
4.2 Análise Fatorial Exploratória	14
4.2.1 Análise Fatorial – Dimensões do Comportamento do BNR.....	14
4.2.2 Análise Fatorial - Desempenho.....	16
4.3 Regressão Linear Múltipla	17
4.3.1 Desempenho Operacional - DO	18
4.3.2 Desempenho Institucional - DI	19
5. CONCLUSÃO E LIMITAÇÕES	23
6. RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS GERENCIAIS	27
REFERÊNCIAS	29

1. INTRODUÇÃO

A burocracia estatal brasileira, através da reforma na administração pública, caracteriza-se por uma divisão de atuação padronizada e hierarquizada da seguinte forma: burocratas de alto escalão, burocratas de médio escalão e burocratas de baixo escalão (MARTINS, 1997). O alto escalão é caracterizado pelos agentes públicos que precisam atuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999). Eles devem combinar as funções e habilidades burocráticas e políticas (OLIVIERI, 2007).

No médio escalão estão posicionados os servidores das categorias intermediárias das estruturas de cargos de gerência (LOTTA, 2014). São os agentes públicos que exercem gerência sobre os agentes de baixo escalão, fazendo a ligação entre esses implementadores e os de alto escalão (HOWLETT, 2011; MEYER et al., 2014; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; PIRES, 2012). Dela fazem parte, por exemplo, os dirigentes, gerentes e agentes responsáveis por operacionalizar as estratégias formuladas pelo alto escalão (PIRES, 2012). A atuação é influenciada tanto pelos objetivos estratégicos determinados pela organização, traduzindo-os em planos de ação, quanto pelos seus objetivos individuais (CURRIE; PROCTER, 2005).

Já no baixo escalão, os agentes públicos realizam, fazem acontecer efetivamente, as estratégias de atuação da organização ou a política pública (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992). Em muitos casos, esses agentes são os responsáveis pela implementação de decisões centrais advindas das políticas públicas (HOWLETT, 2011). O baixo escalão pode conter, em sua maioria, os agentes implementadores de políticas públicas, também denominados por Lipsky (1980), em seu trabalho seminal, *Street-level bureaucracy*, como, “burocratas de nível de rua (BNR)”. Seriam caracterizados como os servidores públicos que se relacionam diretamente com os cidadãos, representando a linha de frente da política do governo (LIPSKY 1980; 2010).

A presente pesquisa pretende contribuir para o desenvolvimento da literatura, além de assessorar na melhoria do desempenho das políticas públicas, através de uma base de conhecimento empírica e evidências, proporcionando uma visão sistêmica e estratégica na tomada de decisões pelos alto e médio escalões, tendo em vista que poderá evidenciar a melhoria dos processos rotineiros através do entendimento sobre o desempenho dos servidores que trabalham na linha de frente.

Diante o exposto, propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: quais os fatores afetos ao comportamento dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, influenciam no desempenho do policial na implementação de políticas públicas?

1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral do presente trabalho é avaliar quais os fatores afetos ao comportamento dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, influenciam em seu desempenho na implementação de políticas públicas.

1.1.1. Objetivos Específicos

- I. Identificar os fatores relevantes dos burocratas de nível de rua nos Policiais Rodoviários Federais;
- II. Identificar a forma de desempenho dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua; e
- III. Analisar a relação entre os fatores relevantes dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, e o seu desempenho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo possui a finalidade de realizar a revisão dos conceitos estudados na presente pesquisa. Tem-se, num primeiro momento, uma revisão de literatura sobre os burocratas de nível de rua, numa perspectiva geral, porém pormenorizando suas atividades, em especial, na implementação de políticas públicas à sociedade.

2.1 Burocratas de Nível de Rua (BNR) – Trabalhadores da Linha de Frente – Implementadores de Políticas Públicas

Os burocratas de nível de rua são trabalhadores da linha de frente que interagem diariamente com os cidadãos, fornecendo bens e serviços públicos, enquanto aplicam e implementam políticas e regulamentos (LAVEE; COHEN, 2019). Eles são considerados atores essenciais na formulação de políticas públicas (BRODKIN, 2011; GOFEN, 2014; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2010) e formuladores de políticas de fato, no sentido em que constroem ou reconstróem informalmente as políticas das organizações (BRODKIN, 1997), influenciando diretamente nas vidas e no destino de muitas pessoas (HILL; HUPE, 2014).

Três argumentos básicos definem as atividades desses funcionários públicos que executam suas atividades nas linhas de frente do Estado: a) trabalham, em uma atividade rotineira, em contato constante com os cidadãos; b) apesar de estarem constituídos numa estrutura burocrática, estes servidores públicos atuam com certa independência dessa arrumação, através do poder discricionário inerente a sua função na organização; c) suas decisões possuem significativa representatividade perante os cidadãos, com os quais atuam diretamente (BARRETT, 2004; FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992; HUISING; SILBEY 2011; LIPSKY, 2010; LOTTA, 2010, 2012, 2014; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; PIRES, 2009).

Dentre os burocratas de nível de rua destacam-se milhões de assistentes sociais, professores, profissionais da área de saúde, policiais, dentre outros. Verificar sua atuação é incumbência para os responsáveis pelas reflexões e administração do Estado (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2019).

2.2 Fatores Influenciadores do Comportamento do Burocrata de Nível de Rua

Estudar os fatores que afetam o comportamento dos burocratas de nível de rua é importante para averiguar a maneira como realizam suas tomadas de decisões e as execuções de suas ações, buscando caracterizar o desempenho desses servidores públicos na implementação de políticas públicas aos cidadãos (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). A presente pesquisa propõe-se a analisar o entendimento que um grupo de burocratas de nível de rua possui a respeito de quatro fatores, selecionados através da revisão bibliográfica, que influenciam seu comportamento nas atividades de trabalho, bem como verificar as relações desses fatores com o modo que esses burocratas realizam a implementação das políticas públicas.

2.2.1 Discricionariedade – liberdade de ação

Uma característica crucial do trabalho dos burocratas de nível de rua é sua discricionariedade na implementação de políticas públicas. Esse atributo foi caracterizado e estudado por vários pesquisadores (ALDEN, 2015; BARRETT, 2004; CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018; DAVIS, 1969; FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992; HUISING; SILBEY, 2011; HUPE; HILL, 2007; LIMA-SILVA et al., 2020; LIPSKY, 1980; 2010; LOTTA, 2010,

2012, 2014, 2017, 2018, 2020; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; LOTTA; SANTIAGO, 2017; PIRES, 2009; WILSON, 2019).

A discricionariedade é normalmente descrita como necessária para lidar com as incertezas e pressões de trabalho (LIPSKY, 1980; 2010), além de ser entendida como a liberdade ou escolha que um trabalhador pode exercer em um determinado contexto (EVANS, 2010; 2013). Um grupo de estudiosos de políticas públicas indicam a importância da discricionariedade nas decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua (EVANS, 2016; HILL; HUPE, 2014; LIPSKY, 2010; MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2010; MERCHANT, 1985; THOMANN; SAGER, 2017).

A literatura de forma geral descreve que a discricionariedade é relevante para a implementação de políticas públicas (BURKE, 1990; HUISING; SILBEY, 2011; HUPE; HILL, 2007; LIPSKY, 1980, 2010; LOTTA, 2010, 2012, 2014, 2018, 2020; MAYNARD MOODY; MUSHENO, 2003). Taylor (2007) analisou o impacto da reforma educacional e da Nova Gestão Pública (NPM) sobre as decisões dos professores nas escolas e concluiu que a discricionariedade desses burocratas de nível de rua tem sido corroída pelo alto grau de regulamentação central, resultando na perda de sua autonomia, o que impacta diretamente na implementação da política educacional em sala de aula.

Jessen e Tufte (2014) ao pesquisarem sobre o trabalho dos assistentes sociais noruegueses no desenvolvimento dos serviços públicos ligados ao emprego e bem-estar, observaram que o aumento da discricionariedade concedida a esses profissionais proporcionou um aumento na qualidade da gestão, em especial, ao controle orçamentário, monitoramento do desempenho e qualidade das políticas públicas sociais. Cohen e Hertz (2020) investigaram a orientação pró-social dos policiais israelenses dentro e fora do serviço e concluíram que a discricionariedade exercida em suas atividades tem um efeito significativo na disposição em atender às necessidades da população, a pesquisa identificou que esses burocratas de nível de rua tendem a empregar maior atenção aos cidadãos quando estão fora de serviço, em comparação à quando estão de serviço, tendo em vista a tensão terrorista iminente em seu território.

Conforme descrito na literatura, a discricionariedade se destaca como um dos aspectos mais relevantes no processo de desempenho da implementação de políticas públicas, pelos burocratas de nível de rua, pois através dela, esses servidores públicos determinam a natureza, a quantidade e a qualidade das políticas públicas entregues pelos órgãos que eles representam aos seus clientes diretos, ou seja, à sociedade (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LOTTA, 2014). O que foi ratificado por Nunes e Lotta (2019) que observaram que a implementação depende de julgamentos de rotina, decisões e ações dos burocratas de nível de rua, que exercem a discricionariedade para ajustar as políticas ao contexto local em face das restrições e demandas emergentes da comunidade.

Gofen e Lotta (2021) destacam que nos dias atuais, de crise emergente, os burocratas de nível de rua são pressionados abruptamente a responder por serviços públicos essenciais, porém acompanhados por uma escassez de recursos para atender os cidadãos em suas necessidades e pedidos, nesse contexto a discricionariedade poderá ser uma bênção ou maldição, dependendo da decisão tomada frente às situações, que envolvam, inclusive, sentenças de vida ou morte (ALCADIPANI, et. al., 2020).

2.2.2 Normas - regras bases da atuação

As normas empregadas sem qualquer interpretação aparenta ser uma decisão isenta, porém, não deixa de ser uma escolha de decisão que influenciará diretamente nos resultados da política (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Os burocratas de nível de rua efetuam suas decisões realizando um balanço entre a fiscalização de seus superiores, as normas a serem executadas, a política a ser implementada, além de seus valores e crenças adquiridos com sua experiência de vida (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). Segundo Maynard-Moody e Musheno (2003), o mundo de trabalho de policiais, professores e assistentes sociais é um terreno confuso e denso com leis, regras e procedimentos delimitados por hierarquia sobrepondo relações de desafio e agência; e povoado com os diversos rostos de cidadãos, clientes, supervisores e colegas de trabalho. É um mundo onde a identidade e os julgamentos morais estão ligados à política pública do Estado. Esta é a linha de frente do serviço público.

As normas (regras) são meramente um dos fatores que influenciam o processo de desempenho da implementação das políticas públicas, através do cumprimento de seus objetivos especificados de acordo com Ferreira e Medeiros (2016); Galaskiewicz (1991); Marche Olsen (2006); Maynard-Moody e Musheno (2003) e Olsen (2003), porém, para existir sucesso nesse procedimento, deve haver um entendimento e aceitação dos burocratas de nível de rua que ao segui-las e executá-las, cumprirão sua missão perante à sociedade. Maynard-Moody e Musheno (2003), estudando categorias de burocratas de nível de rua, verificaram em entrevistas com policiais, que em sua maioria, eles não seguiam as regras completamente, interpretavam cada situação, fazendo em seguida, o melhor atendimento, ou seja, realizando uma avaliação crítica das regras e decidindo com base em sua discricionariedade.

Coelho e Fernandes (2017) ao analisar as determinantes do controle burocrático do Programa Bolsa família comprovaram que o comportamento dos burocratas é caracterizado de forma direta pelas regras instituídas na aplicação da política pública social e indiretamente por decisões intrínsecas, com juízo de valor. Já Martins e Dias (2018) ao pesquisar a atuação de agentes de segurança penitenciária no trato com pessoas presas comprovaram que estes burocratas realizavam uma dinâmica de interpretação para transformar as regras em ações propriamente ditas, tendo em vista, seu trabalho cotidiano com detentos.

O fato de possuir leis, regras, normas e procedimentos pode contribuir diretamente para o bom desempenho das políticas públicas, porém tem-se que levar em consideração que os burocratas de nível de rua farão uma avaliação da situação cotidiana com base nos valores, relacionamentos, crenças, ambiente e nos clientes buscando tomar uma decisão que lhes assegure a manutenção de suas atividades e a implementação da política pública sobre a qual atuam.

2.2.3 Público da Política – os clientes das políticas públicas

Alguns pesquisadores têm se concentrado em como os burocratas de nível de rua lidam, se comportam e tomam decisões durante encontros com clientes das políticas públicas (DE BOER; ESHUIS, 2018; DUBOIS, 2016; JENSEN; PEDERSEN, 2017; LIPSKY, 2010; LOYENS; MAESSCHALCK, 2010; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2000; TUMMERS et al., 2015, WINTER, 2003). Segundo Lipsky (2010), o público (clientes) nas burocracias de nível de rua é de não voluntários. Esse aspecto é óbvio em organizações públicas coercitivas, como os departamentos de polícia, mas também se aplica quando as dimensões coercitivas das relações entre a organização e o cliente são menos claras. Isso acontece porque as burocracias de nível de rua, muitas vezes, fornecem serviços essenciais que os cidadãos não podem obter em outro lugar.

Harrits e Møller (2014) estudaram a forma como enfermeiros, pedagogos e professores na Dinamarca, transformam a preocupação em decisões na linha de frente e concluíram que

esses burocratas de nível de rua se enxergam como trabalhadores de relacionamentos, enfatizando seu papel profissional com uma grande empatia pelos cidadãos. A preocupação com o público-alvo é uma constante diária e quanto mais envolvidos com a situação narrada, maiores são as chances de um atendimento personalizado baseado na afinidade desenvolvida com seus clientes diretos.

Lotta (2010) analisou o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua (Agentes Comunitários de Saúde) no Programa Saúde da Família e concluiu que para uma boa implementação de políticas públicas é essencial existir relação, diálogo, empatia entre os agentes implementadores e os clientes que compõem os ambientes institucionais e relacionais no contexto da atividade do burocrata de nível de rua com os cidadãos. Nielsen (2015) em seu estudo sobre o efeito do gênero no comportamento de um grupo de burocratas de nível de rua dinamarqueses averiguou que quanto mais alto o nível de empatia, mais frequentemente o professor conselheiro do ensino médio iniciava o contato com um aluno que não estava bem, o mesmo acontecendo com os professores universitários que estabeleceram contatos mais periódicos com seus alunos supervisionados. Fernandez e Lee (2016) pesquisando sobre a transformação do serviço público na África do Sul analisaram que os burocratas de nível de rua alcançariam uma melhor implementação das políticas públicas diretamente aos cidadãos na medida em que estabelecessem empatia e atenção com o público das políticas.

Segundo Collins, Amodeo e Clay (2007), a relação entre o burocrata de nível de rua e o cidadão, favorecido da política pública, é importante, crucial na metodologia que leva a um bom desempenho na implementação da política. Quando um burocrata de nível de rua mostra empatia com o público alvo da política pública ele entra espontaneamente nos pensamentos e sentimentos dos clientes, se adaptando intuitivamente, levando a um processo significativo de implementação da política, pois ao se colocar na condição do cidadão avalia como gostaria de receber o serviço que, naquele momento, está entregando à sociedade.

Diante do exposto verifica-se que a interação entre o burocrata de nível de rua e os cidadãos tem grande significância para uma implementação mais eficaz das políticas públicas, trazendo benefícios diretos aos clientes. Desenvolver empatia facilita o entendimento de quais necessidades dos cidadãos precisam ser atendidas e a que privilégios terão acesso, como visto na pesquisa de Lotta e Pires (2019), que categorizou usuários fáceis e difíceis, sendo o primeiro grupo “agraciado” com um atendimento personalizado além do que necessitavam e o segundo grupo, “desamparado”, tornando-se não merecedor do serviço básico, bem como, de qualquer serviço adicional.

2.2.4 Autointeresse – importância dada às situações

Ferreira e Medeiros (2016) argumentam que o comportamento do burocrata de nível de rua é fortemente influenciado por seus próprios interesses, ignorando quase por completo que suas decisões e ações possam ser influenciadas por outros fatores como por exemplo, por normas (regras) ou o público da política, pois os burocratas de nível de rua teriam suas ações motivadas por práticas que pudessem trazer algum benefício direto para sua satisfação pessoal. Ainda conforme os autores, na implementação de uma política, podem-se considerar o relacionamento entre o agente principal (alto escalão) e burocrata de nível de rua (baixo escalão) como uma cadeia que conecta políticos eleitos, burocratas, gerentes, implementadores e clientes (FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

Nielsen (2015) ao analisar o efeito do gênero no comportamento entre um conjunto de funcionários públicos dinamarqueses (professores conselheiros de ensino médio, professores universitários, inspetores ambientais, inspetores de construção, odontopediatras e cuidadores domiciliares), observou que os interesses desses burocratas de nível de rua são importantes para explicar o bom desempenho das políticas públicas. Zedekia (2017) pesquisando sobre o

processo de implementação da política de segurança no trânsito em Nairóbi (Quênia) verificou que os burocratas de nível de rua têm seus próprios interesses, os quais são diferentes dos formuladores das políticas públicas, o que prejudica muitas vezes no processo de implementação, gerando conflitos de interesse. Lavee, Cohen e Nouman (2018), estudando sobre as influências e práticas no envolvimento de assistentes sociais israelenses na implementação de políticas públicas, constatou que esses burocratas de nível de rua colocam seus interesses para influenciar no bom resultado da política compensando o fato do Estado se esquivar de sua responsabilidade com os cidadãos.

Em princípio, conforme Meyer et al. (2014), um burocrata de nível de rua que tenha interesses congruentes aos resultados da política pública que implementa será um agente motivado na realização de suas atividades, numa avaliação antagônica, caso o burocrata de nível de rua trabalhe em prol, única e exclusivamente, de seus interesses pessoais, tende a não realizar a prestação útil do serviço público, num exemplo de desvio de função, podendo incorrer em faltas disciplinares, com suas consequentes punições. É perfeitamente possível que algum burocrata de nível de rua tenha motivações altruístas para algumas de suas atividades ou comportamento e motivações de interesse próprio para outras, entretanto deverá estar ciente que suas decisões surtirão efeitos diretos sobre sua carreira. Em outras palavras, o autointeresse tem um peso considerável na tomada de decisão e no empreendimento de escolhas, sejam esses racionais ou não, pelos burocratas de nível de rua. As organizações devem procurar alinhar os interesses dos burocratas às ações do Estado, modulando uma direção para o atendimento da finalidade das políticas públicas.

2.3 Polícia Rodoviária Federal (PRF) – A Polícia mais antiga da União

A Polícia Rodoviária Federal - PRF foi criada em 24 de julho de 1928, pelo Presidente Washington Luís, com a denominação inaugural de Polícia de Estradas. Sua composição realizada através do Decreto nº 18.323, o qual constituía às regras de trânsito para aquela época.

Desde sua criação até o ano de 1939, a malha rodoviária federal continha apenas as rodovias Rio-Petrópolis, Rio-São Paulo, Rio-Bahia e União Indústria. Houve o progressivo aumento da extensão da malha, chegando-se aos cerca de 75 (setenta e cinco) mil quilômetros de estradas e rodovias federais, de Sul a Norte do Brasil, conseqüentemente ampliando exponencialmente a atuação da PRF (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2018).

Todos são Policiais Rodoviários Federais (polícia de cargo único), sendo diferenciados, apenas pelo ano de entrada na instituição e seus níveis funcionais conquistados através das avaliações de desempenho individuais. As funções de chefia de unidades são estabelecidas através de escolhas políticas e de confiança. A maioria dos policiais, entendidos como burocratas de nível de rua para fins da presente pesquisa, que conforme Lipsky (2010) interagem com os cidadãos entregando serviços e políticas públicas, exercem suas atividades nas Superintendências, Delegacias e Unidades Operacionais (postos) espalhados por todos os Estados da Federação, implementando as mais diversas políticas públicas.

Nesse ambiente de interação direta com o cidadão, os Policiais Rodoviários Federais desempenham suas atividades nas rodovias e estradas federais em todas as regiões do país, tendo o papel de implementador e fiscalizador de políticas públicas diretamente ligadas à sua área de atuação (trânsito, combate à criminalidade, redução de mortalidade em acidentes de trânsito, educação para o trânsito seguro, entre outras), definidas legislativamente (BRASIL, 1995). Também presta o apoio às políticas públicas, não ligadas diretamente a sua atuação, mas de grande interesse da sociedade (segurança das eleições, fiscalizações de transporte de cargas e passageiros, campanhas de vacinação coletiva, apoio em ações que visem a saúde dos trabalhadores dos transportes, etc.), muitas vezes, com aplicação de sua discricionariedade na execução de suas rotinas.

A Polícia Rodoviária Federal também possui 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 “na ponta”, ou seja, os burocratas de nível de rua que executam suas atividades diretamente com os cidadãos, corroborando com Cavalcanti, Lotta e Yamada (2018) que descreveram esses atores como coordenadores de políticas públicas, realizando relações verticais e horizontais no local de trabalho, como também conexões externas, que afetam relevantemente a coordenação e implementação de políticas de interesse da sociedade (LOTTA et al., 2021).

3. MÉTODO

Conforme o objetivo estabelecido e a classificação indicada por Richardson (2012), a presente pesquisa caracteriza-se como uma análise transversal, pois foi realizada a coleta dos dados em um ponto no tempo, com base em uma amostra selecionada para descrever uma população nesse determinado momento, e descritiva, uma vez que se propôs a representar as características de um fenômeno. Os dados foram obtidos através de aplicação de questionário aos respondentes e avaliados por meio de técnicas quantitativas de análise (técnicas estatísticas).

A presente pesquisa tem como objeto os Policiais Rodoviários Federais que trabalham na linha de frente. Muito embora outras atividades profissionais possam ser caracterizadas como típicas de burocratas de nível de rua (médicos, assistentes sociais, recepcionistas, professores, entre outros), estes agentes públicos são um singular objeto de estudo por caracterizarem o processo de aplicação e adaptação de políticas públicas diversas; singulares às suas atividades (fiscalização de trânsito, combate à criminalidade, proteção de fronteiras), como de outras políticas públicas, que não são inerentes às suas atividades, mas tem sua participação direta (segurança de pessoas e dos Direitos Humanos, proteção de vulneráveis – crianças, adolescentes e idosos, campanhas de saúde pública – vacinação, atendimento prévio de motoristas profissionais, entre outras.), efetivando uma mediação direta entre o Estado e a população. A Polícia Rodoviária Federal é órgão de Segurança Pública Federal, cujas atividades precípua são voltadas à aplicação de políticas públicas diretamente aos cidadãos, como visto anteriormente, busca-se avaliar quais os fatores afetos ao comportamento dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, influenciam no desempenho do policial na implementação de políticas públicas.

3.1 Instrumentos de Pesquisa

Os dados coletados foram exclusivamente de fontes primárias, a partir do questionário estruturado apresentado no Apêndice A, onde as perguntas foram seccionadas em sociodemográficas e constructos. Richardson (2012) informa que o questionário é um dos instrumentos de pesquisa que pode ser utilizado para obter informações acerca de grupos sociais. As informações obtidas por essa técnica permitem observar as características de um indivíduo ou de um grupo. Outra importante função dos questionários é a medição de variáveis individuais e grupais.

O instrumento de coleta foi um questionário composto por dois blocos. O primeiro com 06 (seis) questões sociodemográficas e, o segundo, com 32 (trinta e duas) questões que refletem os constructos, essas últimas serão respondidas a partir de uma escala de sete pontos, com a seguinte configuração: 1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo muito; 3 – Discordo pouco; 4 – Indiferente; 5 – Concordo pouco; 6 – Concordo muito e 7 – Concordo totalmente.

Em síntese, o segundo bloco foi modulado de acordo com o referencial teórico, onde as questões expressaram uma escolha metodológica que indicasse a percepção dos burocratas de

nível de rua, sobre os constructos escolhidos, conforme maior destaque na literatura (discricionariedade, normas, público das políticas e autointeresse).

O instrumento foi submetido a avaliação e validação de juízes, pesquisadores das temáticas contidas na presente pesquisa e, posteriormente, aplicado a um grupo limitado de respondentes, dentro da amostra elencada, para confirmação do entendimento semântico das questões propostas. Todas as críticas e sugestões foram tabuladas e controladas para efetivação das alterações do questionário original (Apêndice B).

3.2 População e Amostra

A Polícia Rodoviária Federal é um órgão de Segurança Pública Federal, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que tem como finalidade geral a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1988) e as seguintes finalidades específicas principais: realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas, realizar perícias de acidentes de trânsito, levantamentos de locais de acidentes, boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito, assegurar a livre circulação nas rodovias federais, executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados, diplomatas estrangeiros e outras autoridades, efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais e colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis (BRASIL, 1995).

Por essas peculiaridades intrínsecas, que não se enquadram em quaisquer servidores públicos, justifica-se ter como objeto de pesquisa somente os Policiais Rodoviários Federais que atuam diretamente com a sociedade, enquadrando-se como burocratas de nível de rua.

A amostra da população considerada foi no total de 10.014 Policiais Rodoviários Federais, onde os questionários foram enviados a toda população através de correio eletrônico. A diferenciação entre quem estava no alto escalão, médio escalão e em nível de rua foi feita através da seguinte pergunta: Gerencia equipe (possui função de chefia)? Senso a resposta positiva, o respondente não foi contabilizado dentro do grupo analisado.

Conforme Richardson (2012) o tamanho da amostra depende dos seguintes fatores: amplitude do universo, nível de confiança estabelecido, erro de estimação permitido e proporção da característica pesquisada no universo. A fórmula utilizada para o cálculo do tamanho mínimo da amostra, considerando maior heterogeneidade, sob o nível de confiança de 95%, sem conhecer o tamanho da população, é a seguinte (BARBETTA, 2006):

$$n_0 = \frac{1}{E_0^2}$$
$$1 / (0,05)^2 = 1/0,0025 = 400$$

Conhecendo o tamanho N da população, corrigiu-se o cálculo anterior, utilizando-se a seguinte fórmula:

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0}$$

Onde teremos a seguinte correção:

$$n = \frac{10014.400}{10014 + 400} = 384,63$$

Tendo em vista o universo de respondentes quantificados em 10.014 Policiais Rodoviários Federais, estima-se que para uma representatividade daqueles que exercem suas atividades como burocratas de nível de rua, são necessários 385 questionários válidos.

4. ANÁLISE DOS DADOS

O presente capítulo dedica-se aos resultados das análises dos dados coletados. De forma preliminar, os dados são analisados através de estatísticas descritivas a fim de organizar, resumir e apresentar os dados coletados, objetivando que possam ser interpretados à luz dos objetivos da pesquisa. Na sequência apresentam-se a sumarização das informações em fatores, com uso da técnica de análise fatorial exploratória e, finalizando, utiliza-se análises de regressão na discussão dos resultados encontrados. Foi utilizado o software SPSS (IBM), versão 25 e o Excel (Microsoft), a partir dos dados adquiridos através dos questionários respondidos pelos Policiais Rodoviários Federais.

4.1 Características da Amostra

A estatística descritiva retrata um grupo de técnicas que tem o objetivo de sintetizar valores com uma mesma natureza, possibilitando uma compreensão mais integral da variação destes (CORONEL et al., 2013). Conforme Lavee e Cohen (2019), os burocratas de nível de rua são trabalhadores da linha de frente, ou seja, os Policiais Rodoviários Federais que interagem diariamente com os cidadãos, fornecendo serviços públicos, enquanto aplicam e implementam políticas e regulamentos. Para as finalidades da presente pesquisa, foram considerados como BNRs os respondentes que indicaram executar suas atividades nas Delegacias ou Unidades Operacionais, bem como, os que trabalham nas Superintendências Regionais.

Do efetivo total de policiais (10.014 PRFs), aqueles que executam suas atividades como BNRs são 8.084 indivíduos (80,7%) que estão lotados nas Delegacias ou Unidades Operacionais e 1930 (19,3%) que executam as atividades nas Superintendências Regionais. Desta população, houve 433 participações no preenchimento do questionário.

4.2 Análise Fatorial Exploratória

A análise fatorial exploratória foi executada seguindo as orientações de Hair Jr. et al. (2009), com o objetivo de sumarizar as variáveis relativas ao comportamento dos burocratas de nível de rua em um conjunto de fatores. Os testes de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e de Esfericidade de Barlett foram utilizados para verificar a adequação da técnica. Adicionalmente, verificou-se a comunalidade das variáveis. Conforme Field (2009) e Hair Jr. et al. (2009), a comunalidade é a quantidade total de variância que uma variável original compartilha com todas as outras variáveis incluídas na análise. Variáveis com comunalidades abaixo de 0,5 seriam mal representadas pelos fatores, podendo ser excluídas das análises, seguindo as orientações de Hair Jr. et al. (2009).

4.2.1 Análise Fatorial – Dimensões do Comportamento do BNR

Das 24 (vinte e quatro) variáveis inicialmente utilizadas para as análises dos fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua, 8 (oito) foram eliminadas por

apresentarem baixas comunalidades: Disc_3, Normas_1, Normas_6, Público_4, Público_6, Autointeresse_1, Autointeresse_5 e Autointeresse_6. Não se observaram variáveis com altas cargas em mais de um fator.

Após a eliminação das variáveis, a análise fatorial apresentou valores adequados para os testes de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e de Esfericidade de Bartlett, seguindo os parâmetros propostos por Hair Jr. et al. (2009) (Tabela 13). A análise fatorial resultou em quatro fatores que explicam 65,172% da variância original das variáveis.

Tabela 1 - Matriz de Componente Rotativa – Variáveis Dependentes

Teste de KMO e Bartlett		
Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,770
	Chi-quadrado aprox.	2375,024
Teste de esfericidade de Bartlett	df	120
	Sig.	,000

Fonte: Dados da Pesquisa

Como pode ser observado a partir da Tabela 14, todas as variáveis mantidas sobre Discricionariiedade, Normas, Público das Políticas e Autointeresse, carregaram nos respectivos fatores, conforme planejado no questionário. Dessa forma, os fatores criados foram denominados pelas respectivas dimensões do comportamento do BNR.

Tabela 2 - Matriz de Componente Rotativa – Variáveis Dependentes

	Matriz de componente rotativa^a			
	Componente			
	Discricionariiedade	Normas	Público das Políticas	Autointeresse
DISCRICIONARIEDADE_1	,747			
DISCRICIONARIEDADE_2	,795			
DISCRICIONARIEDADE_4	,717			
DISCRICIONARIEDADE_5	,853			
DISCRICIONARIEDADE_6	,705			
NORMAS_2		,802		
NORMAS_3		,805		
NORMAS_4		,775		
NORMAS_5		,793		
PÚBLICO_1			,799	
PÚBLICO_2			,768	
PÚBLICO_3			,836	
PÚBLICO_5			,687	
AUTOINTERESSE_2				,882
AUTOINTERESSE_3				,888
AUTOINTERESSE_4				,802

Método de extração: Análise do Componente principal.

Método de rotação: Varimax com normalização de Kaiser.

a. Rotação convergida em 5 iterações.

Fonte: Dados da Pesquisa

Tabela 3 - Alfa de Cronbach – Variáveis Dependentes

Estatísticas de Confiabilidade	
Alfa de Cronbach	Nº de Variáveis

DISCRICIONARIEDADE	,830	5
NORMAS	,819	4
PÚBLICO DA POLÍTICA	,781	4
AUTOINTERESSE	,831	3

Fonte: Dados da Pesquisa

4.2.2 Análise Fatorial - Desempenho

Conforme Kianto, Sáenz e Aramburu (2011), a atuação dos servidores públicos pode ser direcionada através da avaliação de desempenho. Existe a caracterização de como são reconhecidos e tratados em seus ambientes de trabalho, além do fornecimento de informações de suas performances na execução de suas atividades (CHUN; BROCKNER; DE CREMER, 2018). Uma característica fundamental dos contextos de governança atuais é o uso de regimes de desempenho (externo e interno) que governam as organizações públicas por meio de metas de desempenho e indicadores de desempenho (POLLITT et al., 2010; MOYNIHAN et al., 2011).

De acordo com De Boer, Eshuis e Klijn (2018), a divulgação de informações sobre a avaliação de desempenho dos burocratas de nível de rua pode ter implicações sobre a transparência das ações não apenas os cidadãos, mas também para os próprios servidores públicos. O estudo realizado pelos autores mostra que a divulgação de informações de desempenho influencia a maneira como os burocratas de nível de rua se comportam durante os encontros face a face com os inspecionados. Embora a extensão da divulgação dessas informações varie entre os governos, ela torna o trabalho dos órgãos públicos e dos burocratas de nível de rua mais visível ao público (ETIENNE, 2015; GILAD; MAOR; BLOOM, 2015; MEIJER, 2013; MAOR; SULITZEANU-KENAN, 2013; WINTER, 2003).

Os fatores constituídos após a análise fatorial sobre as variáveis de Desempenho, ficaram assim constituídas: Fator1 (Desempenho Operacional): Avaliação_4, Avaliação_5, Avaliação_6, Avaliação_7 e Avaliação_8 e no Fator2 (Desempenho Institucional): Avaliação_1, Avaliação_2 e Avaliação_3, conforme Tabela 16.

Tabela 4 - Matriz de Componente Rotativa – Variável Independente

Matriz de componente rotativa ^a		
	Componente	
	1	2
AVALIAÇÃO_1		,930
AVALIAÇÃO_2		,945
AVALIAÇÃO_3		,890
AVALIAÇÃO_4	,715	
AVALIAÇÃO_5	,713	
AVALIAÇÃO_6	,812	
AVALIAÇÃO_7	,822	
AVALIAÇÃO_8	,871	

Método de extração: Análise do Componente principal.

Método de rotação: Varimax com normalização de Kaiser.

a. Rotação convergida em 3 iterações.

Fonte: Dados da Pesquisa

O primeiro conjunto de variáveis, Fator 1, compõem-se das variáveis que refletem a forma como os Policiais Rodoviários Federais enxergam como podem contribuir com o desempenho institucional da PRF, no desenvolvimento das atividades finalísticas da instituição, para tanto foi caracterizado como **Desempenho Operacional**.

A VD Desempenho Operacional (DO) reflete a forma como o trabalho dos policiais impulsiona o desempenho da Polícia Rodoviária Federal em suas atividades finalísticas, em especial, combate à criminalidade, estabelecimento de segurança viária e atendimento de auxílios diversos aos usuários das rodovias federais e áreas de interesse da união.

O Fator 2 congrega as variáveis que refletem critérios da avaliação institucional de desempenho à que os Policiais Rodoviários Federais são submetidos anualmente, ou seja, a Avaliação de Desempenho Individual (ADI). Nesse sentido, denominou-se o segundo fator de **Desempenho Institucional**.

A VD Desempenho Institucional (DI) se relaciona com a forma que os Policiais Rodoviários Federais são avaliados anualmente, para fins de progressão na carreira por meio da Avaliação de Desempenho Individual, que se caracteriza pela análise multidimensional da produtividade pelo desempenho individual, produtividade pelo desempenho organizacional e avaliação realizada pelos superiores e pares no período de 12 (doze) meses.

Diante dessa exposição, tem-se a visão da importância da avaliação de desempenho individual como um relevante dispositivo para o funcionamento da função controle, pelos órgãos públicos, pretendendo realizar a aferição do comportamento dos burocratas na execução de suas atividades em sintonia com a missão, visão e valores declarados pelas instituições (CARNUT; NARVAI, 2016).

Os fatores inerentes à variável desempenho foram criados levando-se em consideração as variáveis originais, que eram 8 (oito), através do método de extração da análise do componente principal. Elas foram consolidadas em 02 (dois) fatores específicos (DO e DI). O Fator Desempenho Operacional - DO ficou composto por 5 (cinco) variáveis e o Fator Desempenho Institucional - DI, por 3 (três), dessa forma estabelecendo-se a divisão do constructo original Desempenho. Como forma de efetivamente sumarizar e representar os fatores para aplicação nas análises posteriores, os valores dos fatores foram estimados a partir de uma equação linear com emprego das cargas fatoriais das variáveis remanescentes em cada fator. De acordo com Hair et al. (2005), a sumarização dos fatores pelos escores fatoriais é a forma mais apropriada para sumarização das variáveis, contudo pode ocasionar problemas de multicolinearidade entre as variáveis.

4.3 Regressão Linear Múltipla

Na seção anterior, apresentaram-se por meio da técnica dos componentes principais as Variáveis Independentes – VI's (Autointeresse, Normas, Público e Autointeresse) e as Variáveis Dependentes – VD's (Desempenho Operacional e Desempenho Institucional), as quais serão objeto de análise de regressão múltipla.

O objetivo da utilização da técnica é observar o poder de predição das VI's, constituídas como os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua em suas tomadas de decisões, verificando como elas se relacionam com as VD's. Considerando que a análise fatorial possibilitou a criação de duas variáveis que retratam aspectos distintos dos BNRs foram realizados dois conjuntos distintos de análises de regressão (um para cada fator de Desempenho) dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua. Para tal, foram realizadas 12 (quatorze) regressões (5 no primeiro modelo e 7 no segundo).

A limpeza dos dados foi realizada tomando-se por referência a distância do desvio padrão. Como parâmetro foram estabelecidos +/- 3,29 desvios padrões como base, onde foram excluídas 15 variáveis por serem *outliers* e terem o potencial de influenciar os resultados. Sendo assim, estabeleceu o total de 373 variáveis restantes. A partir da eliminação não se observam casos faltantes. Tanto a limpeza, quanto as análises de regressão foram realizadas com o auxílio do software SPSS. Os resultados das análises de regressão são apresentados e discutidos nas próximas seções.

4.3.1 Desempenho Operacional - DO

O Desempenho Operacional – DO pode ser definido como um fator multidimensional que é constituído pelos resultados obtidos pela instituição, no caso a PRF, em vários aspectos operacionais, tais como apreensões diversas (drogas, armas...), combate à criminalidade nas suas diversas modalidades, redução de acidentes de trânsito, redução de vítimas em acidentes de trânsito, entre outros. Com a devida adaptação de artigos relativos a resultados empresariais, essa definição está em consonância com definição de vários autores (FLYNN, HUO; ZHAO, 2010; ROSENZWEIG; EASTON, 2010; SKINNER, 1969; WHEEL WRIGHT, 1984).

Esta variável dependente está relacionada com a forma como os Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, enxergam seu trabalho contribuindo para o desempenho operacional. Na presente pesquisa, a análise de regressão foi utilizada para estudar a relação entre a VD e as VI's, as quais tem os valores conhecidos a fim de realizar a predição dos valores da VD selecionada na análise (HAIR JR et al, 2009). Inicialmente foram realizadas análises de regressão simples para controlar os efeitos das variáveis independentes sobre a variável dependente. Os resultados das análises de regressão simples com as Dimensões do BNR (Discricionariiedade, Normas, Público e Autointeresse) e o Desempenho Operacional são apresentados na Tabela 18.

Tabela 5 - Análises de Regressão Simples – Dimensões do BNR e Desempenho Operacional – DO

Resumo do modelo			
Variáveis independentes	Sig	R ²	Beta padronizado
Discricionariiedade	,000	,043	,207
Normas	,000	,144	,379
Público	,000	,058	,241
Autointeresse	,882	,000	,008

a. Variável Dependente: DO

b. Previsores: (Constante), AUTOINTERESSE, DISCRICIONARIEDADE, PÚBLICO, NORMA

Fonte: Dados da Pesquisa

Pela Tabela 18 temos que as variáveis Discricionariiedade, Normas e Público apresentaram resultados significativos no modelo. Já a variável Autointeresse não apresentou significância. O R² representa a quantidade de variação, na variável específica, pode ser garantido no modelo estudado. Mesmo com valores muito baixos de R², não há nulidade no modelo (FIELD, 2009). Da análise tem-se que, em ordem crescente, Discricionariiedade explica 4,3%, Público, 5,8% e Normas, 14,4% do modelo. A variável Autointeresse não tem significância no modelo.

Após a análise inicial de forma separada, as VI's foram testadas de forma conjunta em um modelo de regressão múltipla. Conforme a Tabela 19, vemos que as VI's têm relação de significância ($p < 0,05$) sobre a variável dependente, sendo assim, demonstrado que o modelo explica a variável.

Tabela 6 - Análise de significância para a VD Desempenho Operacional

ANOVA ^a						
Modelo	Soma dos Quadrados	df	Média dos Quadrados	F	Sig.	
1	Regressão	58,840	4	14,710	22,409	,000 ^b
	Residual	241,567	368	,656		
	Total	300,408	372			

a. Variável dependente: DO

b. Previsores: (Constante), AUTOINTERESSE, DISCRICIONARIEDADE, PÚBLICO, NORMAS

Fonte: Dados da Pesquisa

O resultado encontrado de R^2 no modelo foi de 0,196, o qual indica que 19,6% da variância dos dados explica o modelo linear do Desempenho Operacional (Tabela 20). Os valores β indicam os relacionamentos entre as VI's e a VD, podendo ser positivos ou negativos.

Tabela 7 - Análise da VD Desempenho Operacional – DO

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa/
1	,443 ^a	,196	,187	,81020548

a. Previsores: (Constante), AUTOINTERESSE, DISCRICIONARIEDADE, PÚBLICO, NORMAS

Fonte: Dados da Pesquisa

De acordo com a Tabela 21, também não existem indícios de colineariedade entre as VI's, pois os valores de VIF (Variance Inflation Factor) não foram maiores que 10 (dez), o que indicaria colineariedade entre as variáveis.

Tabela 8 - Critérios do Modelo para a VD Desempenho Operacional

Modelo	Coeficientes ^a					Estatísticas de colinearidade		
	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		t	Sig.	Tolerância	VIF
	B	Erro padrão	Beta					
(Constante)	,034	,042			,811	,418		
DISCRICIONARIEDADE	,096	,045	,104		2,139	,033	,931	1,074
1 NORMAS	,328	,047	,340		6,951	,000	,916	1,092
PÚBLICO	,179	,045	,189		3,933	,000	,948	1,055
AUTOINTERESSE	,019	,044	,020		,426	,671	,943	1,060

a. Variável dependente: DO

Fonte: Dados da Pesquisa

4.3.2 Desempenho Institucional - DI

O Desempenho Institucional é compreendido como os resultados da instituição, que levam em consideração também o desempenho dos profissionais que nela atuam. De acordo com Andersen, Boesen e Pederson (2016), o desempenho institucional está intrinsecamente relacionado com o desempenho individual, de forma racional e sistemática, contribuindo para o desempenho organizacional. Um servidor público que possui satisfação no trabalho, comprometimento com o órgão, empatia com os clientes, além de verdadeiro interesse em trabalhar no seu órgão, contribui de forma direta com o Desempenho Institucional (KIM, 2005).

A variável dependente Desempenho Institucional relaciona-se com a avaliação de desempenho anual ao qual os Policiais Rodoviários Federais são submetidos anualmente, significando a forma como a instituição observa seus servidores. A exemplo das análises de regressão com a variável dependente DO, inicialmente foram realizadas análises de regressão simples para controlar os efeitos das variáveis independentes sobre a variável dependente. Os resultados das análises de regressão simples são apresentados na Tabela 22.

Tabela 9 - Análises de Regressão Simples – Dimensões do BNR e Desempenho Institucional

Resumo do modelo

Variáveis independentes	Sig	R ²	Beta padronizado
Discricionariedade	,046	,011	,104
Normas	,000	,055	,235
Público	,039	,011	,107
Autointeresse	,067	,009	-,095

a. Variável Dependente: DI

b. Previsores: (Constante), AUTOINTERESSE, DISCRICIONARIEDADE, PÚBLICO, NORMAS

Fonte: Dados da Pesquisa

Pela Tabela 22 temos que as variáveis Discricionariedade, Normas e Público apresentaram resultados significativos no modelo. Já a variável Autointeresse não apresentou significância. Em ordem crescente, Discricionariedade explica 1,1%, Público, 1,1% e Normas, 5,5% do modelo. A variável Autointeresse não apresentou resultados significativos.

Uma vez identificados os efeitos individuais nas análises de regressão simples, foi empregada a análise de regressão múltipla para verificação do efeito conjunto das variáveis sobre o Desempenho Institucional. Observa-se que o modelo resultante é significativo, conforme Tabela 23, demonstrando que o modelo explica a variável., e que o resultado do R² no modelo (Tabela 24) foi de 0,071, indicando que 7,1% da variância do Desempenho Institucional é explicada pelo modelo linear. Da análise da Tabela 25, também se conclui que não há incidência de multicolinearidade, tendo em vista que os valores VIF ficaram abaixo de 2 em todas as variáveis preditoras.

Tabela 10 - Análise de significância para a VD Desempenho Institucional – DI

ANOVA ^a						
Modelo	Soma dos Quadrados	df	Média dos Quadrados	F	Sig.	
1	Regressão	24,184	4	6,046	6,981	,000 ^b
	Residual	318,709	368	,866		
	Total	342,893	372			

a. Variável dependente: DI

b. Previsores: (Constante), AUTOINTERESSE, DISCRICIONARIEDADE, PÚBLICO, NORMAS

Fonte: Dados da Pesquisa

Tabela 11 - Análise da VD Desempenho Institucional

Resumo do modelo				
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,266 ^a	,071	,060	,93062168

a. Previsores: (Constante), AUTOINTERESSE, DISCRICIONARIEDADE, PÚBLICO, NORMAS

Fonte: Dados da Pesquisa

Tabela 12 - Critérios do Modelo para a VD Desempenho Institucional

Coeficientes ^a							
Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		Sig.	Estatísticas de colinearidade	
	B	Erro padrão	Beta	t		Tolerância	VIF
1 (Constante)	,022	,048		,465	,642		

DISCRICIONARIEDADE	,049	,052	,050	,955	,340	,931	1,074
NORMAS	,209	,054	,202	3,854	,000	,916	1,092
PÚBLICO	,094	,052	,093	1,795	,074	,948	1,055
AUTOINTERESSE	-,081	,050	-,083	-1,613	,108	,943	1,060

a. Variável dependente: DI

Fonte: Dados da Pesquisa

Diferentemente do observado nas análises de regressão simples, somente variável Norma apresentou resultados significativos ($\beta = 0,202$, $p < 0,05$). As variáveis Discricionariedade ($\beta = 0,05$, $p > 0,05$) e Público ($\beta = 0,093$, $p > 0,05$) não apresentaram resultados significativos na análise de regressão múltipla, embora tenham apresentado resultados significativos nas regressões simples. De acordo com Abbad e Torres (2002), uma variável mediadora é aquela que, ao estar presente na equação de regressão, diminui a magnitude do relacionamento entre uma variável antecedente e uma variável dependente. De forma alternativa, Baron e Kenny (1986) argumentam que o efeito mediador evidencia-se quando uma variável se comporta como interveniente entre duas variáveis numa análise, em suma, ela adquire influência da variável independente e atua sobre a variável dependente, o que se observa na análise.

Os resultados encontrados evidenciam que as associações positivas e significativas das variáveis Discricionariedade e Público com o Desempenho Institucional foram capturadas pela inserção da variável Normas no modelo, indicando que as relações entre Discricionariedade e DI e Público e DI foram mediadas pela variável Normas, ou seja, há um efeito mediador completo num efeito indireto, conforme Figura 3 abaixo:

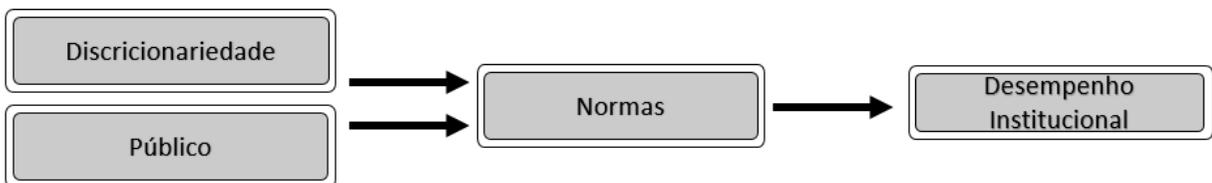


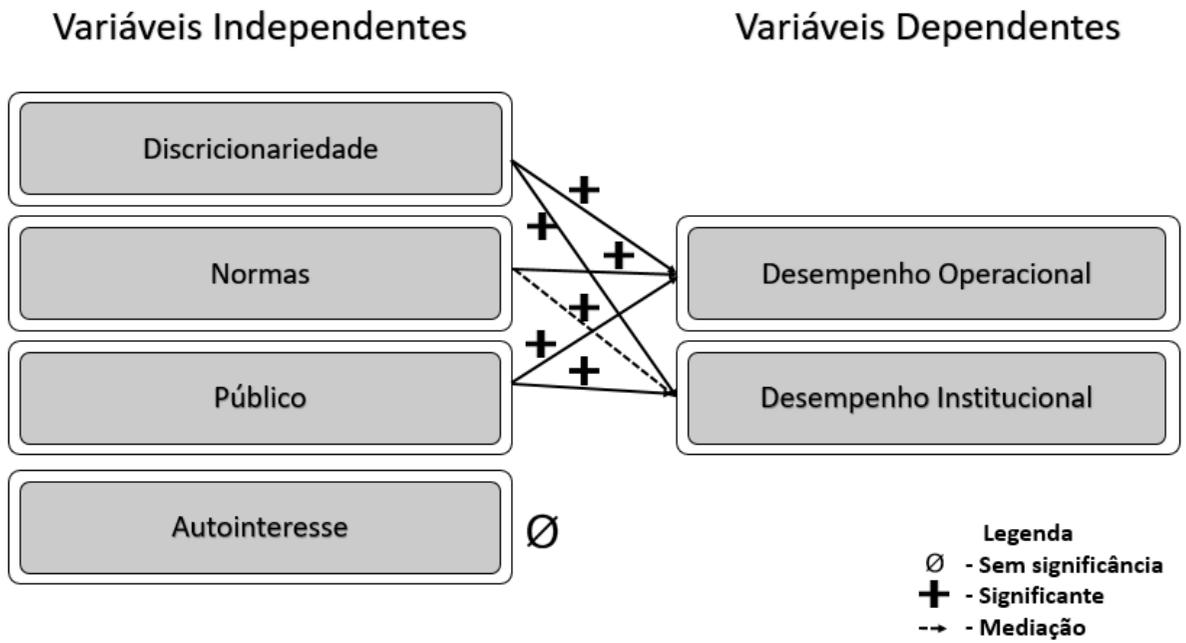
Figura 1 - Efeito Mediador do Fator Normas no Desempenho Institucional

Esse resultado reforça a perspectiva de que o estrito cumprimento do dever legal norteia a atividade dos Policiais Rodoviários Federais, onde para o atingimento de um bom desempenho individual é necessário cumprir as determinações emanadas nas normas que norteiam a atividade policial. As normas aumentam a capacidade de ação e eficiência; a habilidade de resolver problemas das políticas e produzir serviços. No entanto, as consequências das normas vão além da regulação do comportamento estratégico, fornecendo estruturas de incentivos e impactando os custos de transação e, traduzindo-se num bom desempenho individual dos burocratas de nível de rua (SVERDRUP, 1998).

Apresentamos na Figura 4 o resultado final do Modelo Teórico da presente pesquisa após a aplicação das técnicas estatísticas e análises decorrentes.

MODELO FINAL

Figura 2 - Resultado Final do Modelo Teórico



5. CONCLUSÃO E LIMITAÇÕES

A presente pesquisa teve como objetivo geral avaliar quais os fatores afetos ao comportamento dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, influenciam em seu desempenho na implementação de políticas públicas. Para o cumprimento do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos: (i) identificar os fatores relevantes dos burocratas de nível de rua nos Policiais Rodoviários Federais; (ii) identificar a forma de desempenho dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua; e (iii) analisar a relação entre os fatores relevantes dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, e o seu desempenho.

A fim de responder ao primeiro objetivo específico, foram realizadas análises baseadas em estatísticas descritivas, as quais, quando verificadas em função da média de cada constructo teoricamente discutido, encontramos que os valores relativos a Discricionariedade, Normas e Público das Políticas ficaram acima do ponto médio da escala utilizada na presente pesquisa. Diferentemente do que ocorreu com o constructo Autointeresse, cuja média geral ficou abaixo da escala proposta.

A Discricionariedade é apresentada na literatura como a dimensão mais evidente e essencial para que os burocratas de nível de rua exerçam suas atividades, além de ser relevante para sua tomada de decisões e aplicação das políticas públicas as quais realizam a implementação (HILL; HUPE, 2014; LIPSKY, 1980; 2010; LOTTA, 2010, 2012, 2014, 2018, 2020; MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2010), na presente pesquisa ficou evidenciado, de acordo com o entendimento dos respondentes, que ela continua importante no contexto, porém, não se sobrepõe de forma categórica sobre duas das dimensões estudadas, as Normas e o Público das Políticas. Na ótica dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, a dimensão que se sobressai sobre as demais são as Normas. Na percepção dos participantes da pesquisa, pode-se contrapor a posição hegemônica da discricionariedade como o principal fator no contexto de implementação de políticas públicas pelos BNR (ALDEN, 2015; HUISING; SILBEY, 2011; LIMA-SILVA et al., 2020; LIPSKY, 1980; 2010; LOTTA, 2012a, 2017, 2018; LOTTA; PIRES, 2019; LOTTA; SANTIAGO, 2017; WILSON, 2019).

Seguir normas, entendidas como as orientações bases para atuação, se constitui no fator preponderante, na visão dos Policiais Rodoviários Federais respondentes, para a consecução das decisões desses burocratas de nível de rua, impactando de forma decisiva a implementação das políticas públicas ligadas à área policial. Corroborando com Rosén (2016), as normas moldam o comportamento e as ações durante suas atividades, pois decisões tomadas sem legitimidade podem custar caro, inclusive, a finalização de suas carreiras.

As Normas podem ter a conotação de induzir a realização do trabalho de maneira amarrada ou engessada, porém os resultados demonstraram que os participantes do estudo realizam suas atividades tendo por base as leis, regulamentos e manuais, ou seja, as Normas, que orientam, balizam e delimitam seu trabalho, corroborando com estudos de Galaskiewicz (1991) e Filgueiras e Aranha (2011). Seguir as Normas é uma escolha que implica diretamente nas decisões e rumos da implementação das políticas públicas pelos burocratas de nível de rua, o que foi apontado pelos resultados, sinalizando que os Policiais Rodoviários Federais se preocupam com o cumprimento de seu dever legal alicerçados pelo arcabouço normativo que legitimam suas atividades laborais. Observa-se, a partir dos dados pesquisados, que para existir sucesso entre o parecer e as ações dos burocratas de nível de rua eles devem seguir e executar as legislações (Normas) em seus procedimentos, como apontado por Ferreira e Medeiros (2016).

Conforme Lipsky (1980; 2010) e Maynard-Moody e Musheno (2003), outra característica definidora do trabalho dos burocratas de nível de rua é a interação entre eles e os cidadãos (Público da Política). As respostas apontaram uma relação de empatia entre os Policiais Rodoviários Federais e os seus clientes diretos, ou seja, o público das políticas

públicas. Conforme explicitado por Collins, Amodeo e Clay (2007), os respondentes indicaram exercer identificação com o público alvo da política pública, consequentemente interagindo com os pensamentos e sentimentos dos clientes, sendo levados a um processo significativo de implementação da política, onde, se colocando na condição do cidadão, conseguem avaliar a forma como gostariam de receber o serviço que estão disponibilizando e entregando à sociedade.

Já o Autointeresse, descrito como uma das dimensões que induz estreitamente as ações dos burocratas de nível de rua (FERREIRA; MEDEIROS, 2016), foi considerada a menos relevante para a atuação dos Policiais Rodoviários Federais. Esses servidores são levados, com pouca dimensão, por seus interesses pessoais para a execução da implementação das políticas públicas perante à sociedade, haja vista que o trabalho policial, diferente de atividades inerentes a outros burocratas de nível de rua, exige uma atitude desprendida de ganância e cobiça. Os resultados respaldam essa máxima como doutrina em suas atividades.

A fim de responder os próximos objetivos específicos, foram efetuadas análises fatoriais com a finalidade de sumarizar as variáveis relativas ao comportamento dos burocratas de nível de rua (constructos) em um conjunto de fatores que estivessem representando o agrupamento teórico simbolizado no instrumento de pesquisa, além da realização, em seguida, de regressões lineares simples e múltiplas, cujo objetivo foi observar o poder de predição das variáveis independentes, constituídas como os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua em suas tomadas de decisões, verificando como elas se relacionariam com a variáveis dependentes, que representaram o desempenho dos Policiais Rodoviários Federais.

Para atender o objetivo específico 2, após as análises fatoriais exploratórias, foram definidos 04 (quatro) fatores, os quais passaram a representar as variáveis independentes da presente pesquisa: (a) Discricionariedade, representando a liberdade de ação do BNR na tomada de decisões; (b) Normas, simbolizando as regras bases de atuação dos BNR na implementação das políticas públicas; (c) Público, relacionado com os clientes das políticas públicas, ou seja, a empatia desenvolvida entre os BNR e os cidadãos; e (d) Autointeresse, significando a importância dada as situações e os interesses individuais dos BNR nas medidas adotadas em seu trabalho.

O objetivo específico 3 gerou duas métricas de desempenho distintas, mas em alguma medida relacionadas entre si. Ao explorar a variável dependente foram distinguidos 2 (dois) fatores, que passaram a representá-la: (a) Desempenho Operacional (DO), que caracteriza os resultados obtidos pelo órgão, em aspectos operacionais de sua atuação (FLYNN, HUO; ZHAO, 2010; ROSENZWEIG; EASTON, 2010; SKINNER, 1969; WHEEL WRIGHT, 1984); e (b) Desempenho Institucional (DI), que se relaciona com o desempenho individual dos agentes, de forma racional e sistemática, colaborando como o desempenho organizacional da instituição de forma ampla (ANDERSEN; BOESEN; PEDERSON, 2016; KIM, 2005). O primeiro é descrito com a forma como o policial opera, ou seja, realiza suas atividades, o segundo caracteriza-se na maneira como a instituição avalia os servidores.

O desempenho é uma medida multidimensional composta de uma série de atributos, escolhidos de acordo com a forma de sua mensuração. Existem outras formas de estipular desempenho, que se caracterizam, basicamente, como aquelas que permitem que as decisões e as ações estejam amparadas em informações, que quantificam a eficiência e a efetividade de ações do passado, através da aquisição, recolhimento, classificação, investigação e interpretação de dados adequados. Assim corroborando com Neely, Adams e Kennerley (2002), os resultados demonstraram que na Polícia Rodoviária Federal, o desempenho possui mais de uma dimensão, representando que existem aspectos diferentes para avaliar de forma global um policial. A avaliação de desempenho anual (desempenho institucional) a que os Policiais Rodoviários Federais são submetidos precisa de medidas mais operacionais para que essa avaliação consiga demonstrar de forma mais abrangente resultados próximos da realidade desses burocratas da linha de frente.

Em seguida, os fatores foram submetidos a análises por regressões lineares simples e múltiplas, em que as apurações demonstraram que os resultados organizacionais em função da atuação operacional dos integrantes da instituição, denominada Desempenho Operacional, é dependente do atendimento dos conceitos e preceitos padronizados pelas Normas, pela forma como os BNRs desenvolvem um sentimento de empatia pelo Público, além, em certa medida, da liberdade em escolher a melhor forma de atender os anseios da sociedade através do desenvolvimento da Discricionariedade. O Desempenho Operacional não mostrou associação com o Autointeresse dos respondentes, ou seja, seus interesses individuais.

De maneira sintetizada, em relação ao Desempenho Operacional, o modelo indicou que 03 (três) variáveis independentes estão relacionadas com a forma como esse desempenho, dos burocratas de nível de rua respondentes, afetam suas atividades. Desta feita, conclui-se que a Polícia Rodoviária Federal pode incentivar seus policiais a desenvolverem apoio efetivo ao Desempenho Operacional, concentrando energia em produzir ou induzir Normas mais fiéis ao desenvolvimento do trabalho policial, o que garantiria um respaldo jurídico fidedigno para as atuações estritamente legais, deixando de se preocupar com o aspectos relacionados a tomadas de decisão por conta própria do policial, onde esses colocariam suas vontades acima de sua missão (Discricionariedade e Autointeresse).

Para a manutenção de um Desempenho Operacional de qualidade, também é salutar observar que os Policiais Rodoviários Federais se preocupam, em certa medida, com os cidadãos que são os clientes das políticas públicas desempenhadas pela PRF. Para uma boa implementação das políticas públicas, com reflexo no desempenho operacional, faz-se necessário estabelecer relação, diálogo e empatia, com os clientes que compõem os ambientes institucionais e relacionais no contexto das atividades realizadas pelos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua. Pode-se observar também, que a Discricionariedade, exercida com parcimônia, auxilia no desenvolvimento de ações voltadas para um desempenho operacional mais efetivo, dando ao policial, a possibilidade de preencher as lacunas existentes na concretização das políticas públicas ligadas a esses profissionais.

As conexões entre as variáveis independentes e a VD Desempenho Institucional, definida na presente pesquisa na forma como a instituição alcança seus resultados, levando em consideração o desempenho dos profissionais que nela atuam, mostraram que, de forma individualizada, Discricionariedade, Normas e Público possuem significância com esse tipo de desempenho. A forma como a instituição avalia o servidor, no entanto, é impactada com preponderância pelo fator Normas, que possui efeito de mediação no processo. Eventualmente, sob o ângulo institucional, tanto a Discricionariedade quanto o Público só devem ocorrer de forma a impactar o Desempenho Institucional “dentro” das Normas. Assim como no Desempenho Operacional, o Autointeresse não possui relação com o Desempenho Institucional.

Autores afirmam que as normas e as regras não seriam os principais fatores de grande influência na atuação dos burocratas de nível de rua, mas deveriam ser consideradas como de grande influência no processo resolutivo (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; GALASKIEWICZ, 1991; MATLAND, 1995; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; OLSEN, 2003), porém, conforme os resultados descritos, na percepção dos participantes, elas são preponderantes entre esses servidores, em relação ao desempenho, tanto operacional quanto institucional. Não se verifica a possibilidade de implementar políticas públicas de forma própria, baseada apenas na discricionariedade desses agentes, mesmo com uma série de brechas normativas.

Assim, corroborando com os trabalhos de Galaskiewicz (1991), Filgueiras e Aranha (2011) e Sverdrup (1998), o fator que se destacou como o essencial, afeto ao comportamento dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, e que influencia na implementação de políticas públicas, são as Normas. Seguir as orientações estipuladas nas leis, normativos, manuais ou em qualquer regramento que direcionem as atribuições e a atuação dos burocratas de nível de rua estudados é condição indispensável para melhoria do desempenho, seja operacional ou institucional, tendo como resultado direto, o aumento da capacidade de ação

e eficiência; a habilidade de resolver problemas de políticas públicas e produzir serviços de qualidade. O poder das Normas ficou tão característico que, para o Desempenho Institucional, ela exerceu o efeito mediador, ou seja, agiu como interveniente entre a Discricionariedade e o Público na relação com a VD, essas variáveis independentes só exercem papel significativo numa realidade de ótica mais complexa, quando passam pelas Normas, sendo assim, só trarão algum efeito nesse desempenho com a “autorização” da mediadora.

Na revisão de literatura realizada para o presente trabalho, observa-se que poucos estudos com o tema BNR empregam técnicas quantitativas (THOMANN, 2017; TUMMERS; BEKKERS, 2014). Adicionalmente, um número pequeno de pesquisas busca analisar as diferentes dimensões do BNR de forma conjunta (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LOTTA, 2010). Considerando essas lacunas, o processo de construção e validação do instrumento de pesquisa para mensuração das dimensões do burocrata de nível de rua pode ser entendido como uma primeira contribuição do presente trabalho. Entende-se que o instrumento pode ser adaptado para aplicação em pesquisas futuras com BNR, tendo em vista que os resultados foram condizentes com o que se esperava, principalmente, na formação de fatores relacionados com as dimensões indicadas como àquelas que induzem o comportamento dos burocratas de nível de rua em suas tomadas de decisões.

Uma segunda contribuição teórica seria com a execução de um estudo empírico sobre a ingerência dos fatores que influenciam os burocratas de nível de rua. A pesquisa demonstrou que para sua atuação, Discricionariedade, Normas e o Público das Políticas, estão diretamente relacionados com a implementação das políticas públicas, que inclusive, retratam em vários contextos, uma atuação desses profissionais sobre os cidadãos que são infratores, sejam de regras relacionadas ao trânsito ou à diversos crimes. O estudo fundamentou o comportamento social, sendo útil para o desenvolvimento do conhecimento, podendo ser aplicado e guiar pesquisas futuras sobre a teoria proposta. Adicionalmente, os resultados evidenciaram que as dimensões afetas ao comportamento do BNR não são totalmente independentes entre si. O efeito mediação encontrado indica que as dimensões se relacionam e influenciam os resultados sobre o comportamento final esperado (no caso o desempenho). Destaca-se ainda que eventualmente há uma hierarquia entre os fatores sobre a variável dependente Desempenho. Os fatores não são iguais e não tem a mesma influência conforme apresentado nos resultados.

De forma adicional, leva-se para a teoria reflexões sobre a influência dos fatores no desempenho dos burocratas de nível de rua. Nesse raciocínio, o modelo final proposto neste trabalho poderá permitir uma avaliação da medida que cada um dos fatores contribui para o desempenho, seja operacional ou institucional dos BNRs, gerando adequações na forma como as instituições avaliam o desempenho de seus profissionais, produzindo um modelo capaz de acompanhar a evolução do órgão sob as lentes dos resultados obtidos por seus agentes.

Os burocratas de médio e alto escalões devem enxergar a atuação dos burocratas de nível de rua de forma ampla, atentando-se para a maneira como esses profissionais implementam as orientações emanadas dos escalões superiores, numa tentativa de aproximar a teoria da prática, na implementação de políticas públicas.

A presente pesquisa possui limitações. A primeira delas é caracterizada por ter sido realizada numa amostra não aleatória de forma que a inferência populacional dos resultados fica comprometida. Pesquisas futuras podem empregar o Modelo Final resultante do presente trabalho numa amostra aleatória onde os elementos da população teriam a mesma probabilidade de participarem da pesquisa, acrescentando exatidão e eficácia ao estudo. 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.

Um segundo limite foi não ter adicionado ao modelo outros fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas, conforme o estudo apresentado por Ferreira e Medeiros (2016). Fazer uma pesquisa com os dois fatores não contemplados (interação com o sistema de gestão e *accountability*)

podem complementar as discussões na teoria dos burocratas de nível de rua. Embora o modelo teórico final tenha possibilitado testar os fatores elencados na presente pesquisa, o acréscimo de outros fatores poderia evidenciar uma estrutura ampliada entre as variáveis distintas daquelas empregadas no presente trabalho.

Uma nova perspectiva de resultados poderia ser atingida com a aplicação da mesma metodologia aos burocratas de médio escalão da Polícia Rodoviária Federal, procurando comparar as percepções daqueles que se encontram em posições gerenciais com os burocratas de nível de rua que foram o foco da pesquisa atual.

Outro direcionamento para pesquisas futuras, em consequência da restrição da amostra, seria a replicação do presente trabalho em outros órgãos de segurança pública de forma a verificar se os resultados encontrados se repetiriam em contextos diferentes dos analisados, tendo em vista a similaridade das atuações. Tomar-se-ia como base as respostas de policiais militares e policiais penais, aprofundando os resultados e comparando-os posteriormente, de forma a investigar como os fatores pesquisados são observados em outros órgãos da administração pública.

A própria percepção dos Policiais Rodoviários Federais, burocratas de nível de rua, que responderam à pesquisa torna-se também, uma limitação ao presente trabalho, na medida que não reflete a opinião de todo o efetivo sobre os fatores que influenciam em seu desempenho, podendo gerar distorções quando comparada em sua amplitude.

Observa-se que o modelo teórico desenvolvido e as proposições de pesquisa não se restringem ao setor de segurança pública. A aplicação do modelo desenvolvido em outras atividades de burocratas da linha de frente poderia gerar resultados com possibilidade de comparação, verificando quais das relações observadas nas análises da presente pesquisa são características exclusivas da atividade policial e quais se sustentariam em outras atividades inerentes à diferentes burocracias de nível de rua.

6. RECOMENDAÇÕES PRÁTICAS GERENCIAIS

Para além do diálogo com a teoria, a presente pesquisa traz potenciais contribuições para a gestão da Polícia Rodoviária Federal. Nesse sentido, se destacam a forma como os policiais, burocratas de nível de rua, podem ser estimulados, aumentando seu desempenho e consequentemente o desempenho da instituição. Um traço marcante nos resultados é a falta de motivação baseada nos interesses individuais, o que caracteriza a responsabilidade dos agentes na execução de suas atividades. O trabalho de prevenção correcional pode se valer desse achado, dando ênfase e destaque na maneira como os Policiais Rodoviários Federais entendem e, principalmente, seguem uma atuação desprovida de improbidade, reforçando as noções de Corregedoria e Direito Disciplinar.

O desempenho operacional pode ser impulsionado através do fomento da liberdade de ação controlada. O policial acredita ser importante exercer a discricionariedade, porém, para não haver exageros, faz-se necessárias ações educativas, intermediadas por especialistas em disciplinas inerentes à formação inicial e continuada dos policiais, como por exemplo, Uso Diferenciado da Força, Policiamento e Fiscalização, Fiscalização de Trânsito, Ética e a Atividade Profissional e Aspectos Legais dos Procedimentos Policiais, possibilitando a discussão ampla de situações onde o policial poderia exercer sua liberdade de ação na tomada de decisão com responsabilidade perante à sociedade.

Também apontado como importante em sua atuação, a proximidade com o público das políticas públicas pode alavancar o desempenho operacional. Consolidar de forma institucional debates com a população que se estabelece nas proximidades das Unidades Operacionais da PRF pode contribuir para que os policiais entendam de maneira adequada os principais problemas enfrentados nessas localidades, aproximando-se das realidades ali observadas e,

principalmente, como apresentado nos resultados, criar empatia com os clientes das políticas públicas desenvolvidas pela Polícia Rodoviária Federal. A ação possui “via de mão dupla” possibilitando também à sociedade entender a forma de atuação da instituição, recebendo ações educativas e preventivas, propiciando um diálogo participativo, podendo desmitificar o conceito que instituições de segurança pública servem apenas para atuar na repressão e, nunca no ensino e orientação.

Nesse sentido, podem ser abertos canais de comunicação diretos com os cidadãos, sejam eles computacionais ou de forma presencial. Cria-se consciência situacional mais próxima da realidade, possibilitando um trabalho mais assertivo no posicionamento e atuação das equipes em campo. Os Policiais Rodoviários Federais apresentarão a PRF como uma instituição legítima, representante oficial do Estado, tendo em vista que muitas Unidades Operacionais são, por diversas vezes, a única presença da administração pública num raio de quilômetros junto àquela comunidade. A legitimidade pode ser aferida com o engajamento dos cidadãos, que ganham voz ativa nos processos decisórios a que estejam diretamente envolvidos, passando a confiar no aumento da eficácia do poder público

Como destaque nos resultados, os Policiais Rodoviários Federais acreditam que seguir as normas são essenciais para execução do seu trabalho. Tanto o desempenho operacional quanto o institucional podem ser alavancados tendo como base as normas que direcionam as atividades dos policiais. Os resultados demonstraram que os participantes preconizam o atendimento das orientações emanadas em leis, regulamentos, manuais, ou seja, no arcabouço normativo que direciona a forma de atuação dos Policiais Rodoviários Federais, que estão na linha de frente. Tal aspecto evidencia o bom resultado alcançado pelos cursos de formação e capacitação dos profissionais, uma vez que, embora diariamente postos em situações em que poderiam atuar de forma mais discricionária, pautam sua atuação pelos normativos vigentes. Há de se ter a cautela somente para que essa característica positiva não venha a ofuscar as demais dimensões do comportamento do BNR e a se tornar um empecilho para aprimoramentos e eventuais mudanças institucionais (inovação).

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de oferta de cursos de formação tanto internos quanto externos que possibilitem a promoção e a atualização constante de novos conhecimentos para os PRF e os capacite a identificar e se inteirar nas mudanças legislativas e tecnológicas inerentes a sua área de atuação e afinidade dentro da corporação. Cursos externos podem promover a integração entre as organizações e formar multiplicadores, com visão crítica, que podem induzir a atualização constante dos procedimentos que se relacionam com a ação policial.

A Polícia Rodoviária Federal deve estabelecer, de forma gradual, a atualização constante dos normativos e demais instrumentos legais que norteiem como intervir e atuar nas diversas atividades que fazem parte do dia-a-dia dos policiais que estão diretamente envolvidos na implementação de políticas públicas perante à sociedade. A revisão pode ser orientada através da percepção do policial que atua como BNR, possibilitando que a prática possa orientar os manuais e as normas de comportamento. Esse procedimento estimulará o policial da ponta a aumentar seu desempenho e de seus pares, conseqüentemente, trazendo benefícios individuais e coletivos, garantindo as entregas institucionais, marcadas em seu Mapa Estratégico (prevenção e combate qualificado ao crime e às organizações criminosas, garantia de trânsito seguro e livre mobilidade nas rodovias federais e aprimoramento tecnológico da inteligência e do conhecimento em segurança pública), elevando cada vez mais a credibilidade da PRF perante o governo e à sociedade.

REFERÊNCIAS

- AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2004.
- ABBAD, G; TORRES, C. V. Regressão múltipla stepwise e hierárquica em Psicologia Organizacional aplicações, problemas e soluções. **Estudos de Psicologia**, vol. 7 número especial, p 19 29 2002.
- ALCADIPANI, R. et al. Street-level bureaucrats under COVID-19: Police officers' responses in constrained settings. **Administrative Theory & Praxis**, v. 42, n. 3, p. 394-403, 2020.
- ALDEN, S. Discretion on the frontline: The street level bureaucrat in English statutory homelessness services. **Social Policy and Society**, v. 14, n. 1, p. 63-77, 2015.
- ANDERSEN, L. B., BOESEN, A., PEDERSEN, L. H. Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space. **Public Administration Review**, 76(6), 852-862, 2016.
- ARAÚJO FILHO, T. P. 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**, v. 3, n. 1, p. 45, 2014.
- ARNOLD, G. Street-level policy entrepreneurship. **Public Management Review**, v. 17, n. 3, p. 307-327, 2015.
- AMES, W. L. Police and community in Japan. **University of California Press**, 1981.
- BARBETTA, P. A. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. Ed. UFSC, 6ª edição, 2006.
- BARON R.M.; KENNY, D.A. The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations. **Journal of Personality and Social Psychology**, v.51, n.6, p.1173-1182, 1986.
- BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BARTELS, K. Public encounters: The history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. **Public administration**, v. 91, n. 2, p. 469-483, 2013.
- BONELLI, F. et al. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. spe, p. 800–816, 2019.
- BOVENS, M.; ZOURIDIS, S. From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, p. 174-184, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto n. 1.655, de 3 de outubro de 1995. Define a competência da Polícia Rodoviária Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 out. 1995.
- BREHM, J.; HAMILTON, J. T. Noncompliance in environmental reporting: Are violators ignorant, or evasive, of the law? **American Journal of Political Science**, p. 444-477, 1996.
- BREHM, J. O.; GATES, S. **Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public**. University of Michigan Press, 1999.
- BRODKIN, E. Z. Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. **Social Service Review**, v. 71, n. 1, p. 1-33, 1997.
- BRODKIN, E. Z. Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 1, p. 1-17, 2007.
- BRODKIN, E. Z. Policy work: Street-level organizations under new managerialism.

Journal of Public Administration Research and Theory, v. 21, n. suppl_2, p. i253-i277, 2011.

BRODKIN, E. Z. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future.

Public Administration Review, v. 72, n. 6, p. 940-949, 2012.

BROGDEN, M.; JEFFERSON, T.; WALKLATE, S. **Introducing policework**. Unwin Hyman, 1988.

BURKE, J. P. Policy implementation and the responsible exercise of discretion.

Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box. Greenwood Press, Westport, CT, 1990.

CAMPBELL, J. P. et al. **A theory of performance. Personnel selection in organizations**, v. 3570, p. 35-70, 1993.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos Estudos sobre Burocracia de nível de Rua. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, n. July, p. 227-246, 2018.

COBURN, C. E. Collective sensemaking about reading: How teachers mediate reading policy in their professional communities. **Educational evaluation and policy analysis**, v. 23, n. 2, p. 145-170, 2001.

COÊLHO, D. B.; FERNANDES, A. S. A. Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 689-707, 2017.

COHEN, N. How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: The Israeli case. **The American review of public administration**, v. 48, n. 2, p. 175-187, 2018.

COHEN, N.; HERTZ, U. Street-Level Bureaucrats' Social Value Orientation On and Off Duty. **Public Administration Review**, v. 80, n. 3, p. 442-453, 2020.

COLLINS, M. E.; AMODEO, M.; CLAY, C. Training as a factor in policy implementation: Lessons from a national evaluation of child welfare training. **Children and Youth Services Review**, v. 29, n. 12, p. 1487-1502, 2007.

CRANK, John P. **Understanding police culture**. Routledge, 2014.

CURRIE, G.; PROCTER, S. The antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional. **Journal of Management Studies**, v. 42, n. 7, p. 99-117, November 2005.

DAVIS, K. C. **Discretionary justice: A preliminary inquiry**. LSU Press, 1969.

DE BOER, N.; ESHUIS, J. A Street-Level Perspective on Government Transparency and Regulatory Performance: Does Relational Distance Matter? **Public Administration** 96(3): 452-67, 2018.

DEITELHOFF, N.; ZIMMERMANN, L. Norms under challenge: Unpacking the dynamics of norm robustness. **Journal of Global Security Studies**, v. 4, n. 1, p. 2-17, 2019.

DE OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S.; DE VASCONCELOS, N. P. Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. **Revista De Estudos Empíricos Em Direito**, v. 7, n. 1, p. 181-195, 2020.

DELEON, P.; DELEON, L. What ever happened to policy implementation? An alternative approach. **Journal of public administration research and theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, 2002.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: Serving, not steering**. Routledge, 2015.

DUBOIS, V. **The bureaucrat and the poor: Encounters in French welfare offices**. Routledge, 2016.

DUFLO, E.; HANNA, R.; RYAN, S. P. Incentives work: Getting teachers to come to school. **American Economic Review**, v. 102, n. 4, p. 1241-78, 2012.

ERIKSEN, E. O. Towards a logic of justification. On the possibility of post-national

solidarity. In Egeberg and Lægreid (eds) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: **Scandinavian University Press**. Pp (215-246), 1999.

EUCLYDES, F. M.; SILVEIRA, S. F. R. Os Burocratas de Nível de Rua a Partir dos Modelos de Administração Pública. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 51, p. 33-48, 2020.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. **The British Journal of Social Work**, v. 41, n. 2, p. 368-386, 2010.

EVANS, T. Organisational rules and discretion in adult social work. **British Journal of Social Work**, v. 43, n. 4, p. 739-758, 2013.

EVANS, T. **Professional discretion in welfare services: Beyond street-level bureaucracy**. Routledge, 2016.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 5, n. 18, 2000.

FERNANDEZ, S.; LEE, H. The transformation of the South African Public Service: exploring the impact of racial and gender representation on organisational effectiveness. **The Journal of Modern African Studies**, v. 54, n. 1, p. 91-116, 2016.

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. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.

FLYNN, B. B.; FLYNN, E. J. The Impact of Supply Chain Integration on Performance: a Contingency and configuration approach. **Journal of Operations Management**, 28(1), 58-71, 2004

FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. **Strategic Management Journal**, v. 13, n. S1, p. 153-167, 1992.

GALASKIEWICZ, J. Estimating point centrality using different network sampling techniques. **Social Networks**, v. 13, n. 4, p. 347-386, 1991.

GIANAKIS, G. A. Appraising the performance of police patrol officers: The Florida experience. **Journal of criminal justice**, v. 20, n. 5, p. 413-428, 1992.

GIANAKIS, G. A. Appraising the performance of "street-level bureaucrats": The case of police patrol officers. **The American Review of Public Administration**, v. 24, n. 3, p. 299-315, 1994.

GOFEN, A. Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 2, p. 473-493, 2014.

GOFEN, A.; LOTTA, G. **Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective**. 2021.

GÜNTHER, H. **Como Elaborar um Questionário (Série: Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, Nº 01)**. 2003. Brasília, DF: UnB, Laboratório de Psicologia Ambiental.

HAIR JR, J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Bookman Editora, 2005.

HARRISON, S. J. Police organizational culture: Using ingrained values to build positive organizational improvement. **Public Administration and Management: An Interactive Journal**, v. 3, n. 2, p. 32, 1998.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Prevention at the front line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 447-480, 2014.

HARTMANN, J.; KHADEMIAN, A. M. Culture change refined and revitalized: The road show and guides for pragmatic action. **Public Administration Review**, v. 70, n. 6, p. 845-

856, 2010.

HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ-COLLADO, C.; BAPTISTA-LUCIO, P. Análise de dados quantitativos. **Metodologia de Pesquisa**, p. 407-499, 2006.

HETHERINGTON, M. J.; GLOBETTI, S. Political trust and racial policy preferences. **American Journal of Political Science**, p. 253-275, 2002.

HILL, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 3, p. 265-282, 2003.

HILL, M.; HUPE, P. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**, Second. Editions ed. 2009.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy: An introduction to the study of operational governance**. Sage, 2014.

HONIG, M. I. (Ed.). **New directions in education policy implementation**. Suny Press, 2006.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n° 3, p. 247–263, May 2011.

HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: forging safe Science through relational regulation. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, p. 14-42, 2011.

HUPE, P.; HILL, M. Street-Level bureaucracy and public accountability. **Public administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. Understanding street-level bureaucracy Bristol, **UK: Policy Press**, 2015.

KEISER, L. R. Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program. **Public Administration Review**, v. 70, n. 2, p. 247-257, 2010.

JENSEN, D. C.; PEDERSEN, L. B. The impact of empathy—explaining diversity in street-level decision-making. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 3, p. 433-449, 2017.

JESSEN, J. T; TUFTE, P. A. Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms. **Journal of Social Policy**, 43, pp 269-288, 2014.

KIANTO, A.; SÁENZ, J.; ARAMBURU, N. Knowledge-based human resource management practices, intellectual capital and innovation. **Journal of Business Research**, v. 81, p. 11-20, 2017.

KIM, S. Individual-level factors and organizational performance in government

LAVEE, E.; COHEN, N. How street-level bureaucrats become policy entrepreneurs: The case of urban renewal. **Governance**, v. 32, n. 3, p. 475-492, 2019.

LAVEE, E.; COHEN, N.; NOUMAN, H. Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design. **Public Administration**, v. 96, n. 2, p. 333-348, 2018.

LEE, N.; LINGS, I. **Doing Business Research a Guide to Theory and Practice**. Sage publications, 2008.

LIMA, L. Leite; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA-SILVA, F. et al. O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1458–1471, 2020.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucrats**. Nova York: Russel Sage, 1980.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation, 2010.

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.

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

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: **Editora PUC Minas**, p. 221-259, 2012b.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 186-206, 2014.

LOTTA, G. S. Inclusão, exclusão e (re) produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação das políticas públicas. **BAP**, 2017.

LOTTA, G. S. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 145-173, 2018.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: **ENAP**, p. 11-38, 2019.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. Street-level bureaucracy research and social inequality. In: Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. **Edward Elgar Publishing**, 2019.

LOTTA, G. S. et al. Gender, race, and health workers in the COVID-19 pandemic. **The Lancet**, v. 397, n. 10281, p. 1264, 2021.

LOTTA, G. S.; COSTA, M. I. S. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, 2021.

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**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, v.83, n. 1, p. 21-42, 2017.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

LOYENS, K. Integrity secured. **Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police.** 2012.

LOYENS, K.; MAESSCHALCK, J. Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy: Existing models reconsidered. **Administration & Society**, v. 42, n. 1, p. 66-100, 2010.

MARCH, J. G., OLSEN, J. P. (2006). The logic of the appropriateness. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), **The Oxford handbook of public policy (1st ed.)**. Oxford, NY: Oxford University Press.

MARRA, A. V.; FONSECA, J. A.; DE SOUSA, M. M. P. Processo de Identificação e Construção Discursiva em uma Organização Policial. **Revista Economia & Gestão**, 16(43), 77-100, 2016.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.8, 1997.

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**, v. 8, n. 1, p. 550-572, 2018.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict

model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MATTI, S.; SANDSTRÖM, A. The defining elements of advocacy coalitions: continuing the search for explanations for coordination and coalition structures. **Review of Policy Research**, v. 30, n. 2, p. 240-257, 2013.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. **Journal of public administration research and theory**, v. 10, n. 2, p. 329-358, 2000.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M.; MUSHENO, M. C. **Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service**. University of Michigan Press, 2003.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Social equities and inequities in practice: Street-Level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. s1, p. S16-S23, 2012.

MAYNARD-MOODY, S.; PORTILLO, S. Street-level bureaucracy theory. In: **The Oxford handbook of American bureaucracy**. 2010.

MERCHANT, K. A. Organizational controls and discretionary program decision making: A field study. **Accounting, Organizations and Society**, v. 10, n. 1, p. 67-85, 1985

MEYER, R. E. et al. Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation. **Public Administration**, v. 92, n. 4, p. 861-885, 2014.

MEYERS, M. K.; GLASER, B.; DONALD, K. M. On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms? **Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management**, v. 17, n. 1, p. 1-22, 1998.

MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Street level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. In BG Peters and J. Pierre, eds., **Handbook of Public Administration**. 2003.

MOYNIHAN, D. P. **The dynamics of performance management: Constructing information and reform**. Georgetown University Press, 2008.

MOYNIHAN, D. P.; PANDEY, S. K.; WRIGHT, B. E. Setting the table: How transformational leadership fosters performance information use. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 143-164, 2012.

MURPHY, R. O.; ACKERMANN, K. A. Social value orientation: Theoretical and measurement issues in the study of social preferences. **Personality and Social Psychology Review**, v. 18, n. 1, p. 13-41, 2014.

NIELSEN, V. L. 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**, v. 25, n. 4, p. 1005-1029, 2015.

NUNES, J.; LOTTA, G. 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**, v. 242, p. 112551, 2019.

OBERFIELD, Z. W. **Becoming bureaucrats: Socialization at the front lines of government service**. University of Pennsylvania Press, 2014.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, Dec. 2012.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 35., Caxambu, MG, 2011.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, p. 147-168, 2007.

OLSEN, J. Towards a European administrative space? **Journal of European public policy**, v. 10, n. 4, p. 506-531, 2003.

PALUMBO, D. J. et al. Measuring degrees of successful implementation: Achieving policy versus statutory goals. **Evaluation review**, v. 8, n. 1, pág. 45-74, 1984.

PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, p. 147-187, 2009.

PIRES, R. R. C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182-220, 2012.

POLSKY, Andrew J. **The rise of the therapeutic state**. Princeton University Press, 1993.

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL (Brasil). **Polícia Rodoviária Federal - 90 anos de estrada: 1928-2018**. Brasília, DF: PRF, 2018.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. **University of California Press**, 1984.

PROTTAS, J. M. People processing: **The street-level bureaucrat in public service bureaucracies**. Lexington Books, 1979.

RICCUCCI, N. M. Street-level bureaucrats and intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy families policies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 1, p. 89-111, 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social – Métodos e Técnicas**. Editora Atlas, São Paulo, 3ª edição, 2012.

ROSÉN, G. 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**, v. 24, n. 10, p. 1450-1470, 2017.

ROSENZWEIG, E. D.; EASTON, G. S. Tradeoffs in manufacturing? A meta-analysis and critique of the literature. **Production and Operations Management**, 19(2), 127-141, 2010.

ROWE, M. Rendering visible the invisible: police discretion, professionalism and decision-making. **Policing & Society**, v. 17, n. 3, p. 279-294, 2007.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: A framework of analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, p. 538-560, 1980.

SANDFORT, J. R. Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 4, p. 729-756, 2000.

SANGER, M. B. Getting to the roots of change: Performance management and organizational culture. **Public Performance & Management Review**, v. 31, n. 4, p. 621-653, 2008.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo: Herder, 1965.

SEVÁ, M. **The decisive role of street-level bureaucrats in environmental management**. Tese de Doutorado. Luleå Tekniska Universitet, 2015.

SILVESTRE, A. L. **Análise de dados e estatística descritiva**. Escolar Editora, 2007.

SJURSEN, H. Why expand? The question of legitimacy and justification in the EU's enlargement policy. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 40, n. 3, p. 491-513, 2002.

SKINNER, W. Manufacturing: missing link in corporate strategy. **Harvard Business Review**, 47, 136-145, 1969.

SUHR, D. D. "Exploratory or Confirmatory Factor Analysis?" Presented: **San**

Francisco, CA, SAS Users Group International Conference (SUGI31). 2006.

SUZUKI, J. A. N.; GABBI, L. V. B. **Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. In: II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 13: Enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil.** 2009.

SVERDRUP, U. **Precedents and present events in the European Union: An institutional perspective on Treaty reform.** ARENA, 1998.

TAYLOR, I. Discretion and control in education: the teacher as street-level bureaucrat. **Educational Management Administration & Leadership**, v. 35, n. 4, p. 555-572, 2007.

THOMANN, E.; SAGER, F. Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation. **Journal of European Public Policy**, v. 24, n. 9, p. 1253-1268, 2017.

TUMMERS, L. Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 3, p. 555-581, 2011.

TUMMERS, L. et al. Public professionals and policy implementation: Conceptualizing and measuring three types of role conflicts. **Public Management Review**, v. 14, n. 8, p. 1041-1059, 2012.

TUMMERS, L.; BEKKERS, V. Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 527-547, 2014.

TUMMERS, L. et al. M. Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 4, p. 1099-1126, 2015.

TUMMERS, L.; BEKKERS, V.; STEIJN, B. Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. **Public Management Review**, v. 11, n. 5, p. 685-706, 2009.

TUMMERS, L.; STEIJN, B.; BEKKERS, V. Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. **Public Administration**, v. 90, n. 3, p. 716-736, 2012.

VAN ENGEN et al. Bringing history in: Policy accumulation and general policy alienation. **Public Management Review**, v. 18, n. 7, p. 1085-1106, 2016.

VAN ENGEN, N.; STEIJN, B.; TUMMERS, L. Do consistent government policies lead to greater meaningfulness and legitimacy on the front line? **Public Administration**, v. 97, n. 1, p. 97-115, 2019.

VAN LOON, N. M.; JAKOBSEN, M. L. Mads Leth. Connecting governance and the front lines: How work pressure and autonomy matter for coping in different performance regimes. **Public Administration**, v. 96, n. 3, p. 435-451, 2018.

VAN LOON, N. M.; VANDENABEELE, W.; LEISINK, P. On the bright and dark side of public service motivation: The relationship between PSM and employee wellbeing. **Public Money & Management**, v. 35, n. 5, p. 349-356, 2015.

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, p. 1-19, 1976.

WHEEL WRIGHT, S. C. Manufacturing strategy: defining the missing link. **Strategic Management Journal**, 5(1), 77-91, 1984.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: What government agencies do and why they do it.** Basic Books, 2019.

WINTER, S. C. Political control, street-level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies. In: **Annual Meeting of the Association for Policy Analysis and Management held in Washington DC**, 2003.

WOOD, B. D.; VEDLITZ, A. Issue definition, information processing, and the politics of global warming. **American journal of political science**, v. 51, n. 3, p. 552-568, 2007.

ZACKA, B. *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. **Harvard University Press**, 2017.

ZARYCHTA, A.; GRILLOS, T.; ANDERSSON, K. P. Public Sector Governance Reform and the Motivation of Street-Level Bureaucrats in Developing Countries. **Public Administration Review**, v. 80, n. 1, p. 75-91, 2020.

ZEDEKIA, S. Street level bureaucrats as the ultimate policy makers. **Journal of Political Sciences & Public Affairs**, v. 5, n. 4, p. 306, 2017.