





Novos Cadernos NAEA

v. 26, n. 3 • set-dez. 2023 • ISSN 1516-6481/2179-7536





# POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DA DISCRICIONARIEDADE: UM ESTUDO SOBRE A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA EM NATAL/RN



## PUBLIC POLICIES IN THE LIGHT OF DISCRETION: A STUDY ON STREET-LEVEL BUREAUCRACY IN NATAL/RN

**Ana Beatriz Germano Barroca**  



Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

**Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior**  

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Seropédica, RJ, Brasil

**Caroline Souza dos Santos**  

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

**Matheus Oliveira de Santana**  

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

## RESUMO

A implementação de políticas públicas é considerada uma fase bastante complexa do *policy cycle*. Nessa etapa diversos entraves e gargalos surgem e dificultam a concretização da política pública, seja por causa de uma realidade social complexa e dinâmica, não identificada na formulação, seja porque esbarra na discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Contudo, problematizando as concepções que compreendem a discricionariedade como desvios de rotas equivocados, o artigo analisou a atuação dos burocratas de nível de rua do Centro de Referência Elizabeth Nasser na execução da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres em Natal/RN, demonstrando que a discricionariedade pode gerar efeitos positivos na melhoria da qualidade do atendimento, readequando o processo de implementação, por meio de um bom suporte e planejamento governamental. Para isso, foi realizado um grupo focal com quatro servidores do Centro que passaram a adequar os atendimentos às necessidades das usuárias, observadas por meio da prática da implementação. Ademais, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental. Entendemos que a discricionariedade empregada foi essencial para padronizar um serviço que carece ainda de diretrizes atualizadas e que, embora possuam normas técnicas de funcionamento, elas não direcionam de que maneira isso deve ocorrer em cada centro.

**Palavras-chave:** políticas públicas; implementação; discricionariedade; burocratas de nível de rua; Natal.

## ABSTRACT

The implementation of public policies is considered a very complex phase of the policy cycle. This is a stage in which several obstacles and bottlenecks arise and hinder the realization of public policy, either because the public policy is faced with a complex and dynamic social reality, often different from what was conceived in the formulation, or because it encounters the discretionary nature of street-level bureaucrats. However, problematizing the conceptions that understand discretion as misguided detours, the article analyzed the performance of street-level bureaucrats of the Elizabeth Nasser Reference Center in the implementation of the National Policy of Confronting Violence Against Women in Natal/RN, demonstrating that discretion can generate positive effects in improving the quality of care, readjusting the implementation process, if they also have good support and government planning. For this, a focal group was carried out with four servers of the Center that started to adjust the services to the needs of the users, needs that had not been foreseen in the process of formulating the policy and were only observed through the practice of implementation. Besides this, bibliographic and documental research was carried out. We understand that the discretion employed was essential to standardize a service that still lacks updated guidelines, and that, although they have technical operational norms, the National Policy does not direct how this should occur in each center.

**Keywords:** public policies; implementation; discretion; street-level bureaucrats; Natal.

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos acerca das políticas públicas passam por profundos avanços no Brasil nos últimos anos, tendo diversas abordagens empregadas em suas pesquisas. Uma das formas de analisar as políticas públicas é decompor esse processo em etapas. Para isso, foram criados alguns modelos explicativos a fim de compreender de que maneira e porque o governo realiza ou não ações que geram consequências na vida dos cidadãos, como, por exemplo, o modelo do *policy cycle*. Souza (2006) afirma que o ciclo de políticas públicas é formado pelas seguintes etapas: definição de agenda, apontamento de alternativas, avaliação das possibilidades, escolha das opções, implementação e avaliação. Por sua vez, Frey (2009) afirma que as classificações do ciclo de políticas públicas se diferem gradualmente. Entretanto, três fases se relacionam com todas as ideias, são elas: a formulação, implementação e o controle dos impactos das políticas<sup>1</sup>.

Ainda de acordo com Frey (2009), ao subdividir a ação pública nas fases do processo político-administrativo que visam a resolução de problemas, o *policy cycle* revela-se um elemento bastante interessante para analisar a realidade de uma política pública. Essas fases representam uma sequência de componentes do processo que podem ser explorados no que se refere às relações de poder e às redes sociais, além das rotinas políticas e administrativas existentes em cada etapa. Tal abordagem também nos possibilita questionar o porquê de algumas questões entrarem na agenda política e outras não.

Neste artigo<sup>2</sup>, focaremos na etapa da implementação das políticas, entendendo que os efeitos e os resultados da política pública são definidos na etapa de formulação. No entanto, os resultados nem sempre correspondem ao que foi previsto anteriormente. Ao analisar um processo de implementação, por exemplo, o objetivo é analisar e explorar as características materiais e técnicas de projetos e programas, direcionando-se para sua organização em dois casos: as estruturas político-administrativas e a agência dos atores (Frey, 2009). O autor afirma que:

No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na

<sup>1</sup> O autor também propõe um ciclo distinguindo: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (Frey, 2000, p. 226).

<sup>2</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do como e da explicação do por que (Frey, 2009, p. 228).

A literatura tem demonstrado um consenso no entendimento de que a implementação de políticas públicas não possui uma linearidade impecável devido ao aspecto autônomo e individual da etapa de implementação, além da complexidade e da dinâmica dos contextos nos quais os implementadores estão inseridos. Não há uma relação direta e linear entre o objeto das deliberações que configuram política pública em específico e os efeitos de sua implementação, sendo possível haver uma diferenciação entre os resultados finais da política e sua formulação inicial (Menicucci, 2006). Ainda que houvesse perfeitas condições para que o oposto ocorresse, o ponto-chave de toda implementação é, sobretudo, a ação humana (Hogwood; Gunn, 1984 *apud* Ollaik; Medeiros, 2011). Dessa forma, os problemas de implementação são, segundo Menicucci (2006), considerados desvios de rota, excluindo a problematização de sua própria formulação.

Os burocratas responsáveis por implementar as políticas gozam de um alto grau de discricionariedade na implementação das políticas, ou seja, possuem um alto grau de liberdade de escolha em relação as ações que envolvem o processo de implementação. Logo, observou-se que nas democracias contemporâneas, os burocratas participam do processo político que antecede a tomada de decisão (Lotta, 2010, 2012). Esses tipos de burocratas, classificados como burocratas de nível de rua, são funcionários que trabalham e possuem relação direta com a população que utiliza os serviços públicos: são professores, policiais, profissionais da saúde, dentre outros.

Dessa forma, “são esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por eles que a população consegue acessar a administração pública, já que interagem continuamente com a população” (Lotta, 2010, p. 35-36). Desse modo, o ato discricionário pode se chocar com a legitimidade dessas escolhas, já que por um lado elas possibilitam adaptar as políticas, por outro, os burocratas não possuem legitimidade democrática para tomar decisões alocativas. Contudo, há um grau necessário e desejável de discricionariedade que contribui para as políticas no sentido de seu aprimoramento e que promovem resultados favoráveis ao público-alvo.

Diante disso, este artigo objetiva analisar os efeitos da discricionariedade dos burocratas de nível de rua na implementação da Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra Mulher na cidade de Natal, no Rio Grande do Norte, a partir do atendimento no Centro de Referência Elizabeth Nasser. O centro é responsável por oferecer auxílio jurídico, psicológico e social às mulheres vítimas de violência doméstica. Os dados aqui apresentados são desdobramentos de resultados obtidos em pesquisa anterior, iniciada em 2017, na disciplina “Ateliê de Gestão de Políticas Públicas” (DPP/UFRN).

Naquele momento foi realizada uma avaliação acerca da efetividade do Centro de Referência à luz da Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra Mulher. Através dos resultados desta pesquisa, sobre os quais a avaliação apontou diversas alterações nos processos administrativos e internos e no atendimento às usuárias, percebeu-se a necessidade de compreender e analisar o papel dos profissionais do CREN nessas mudanças realizadas, principalmente, no atendimento do Centro.

Para fins metodológicos, a pesquisa possui caráter qualitativo. A coleta de dados ocorreu em três fases: na primeira, foi realizado levantamento bibliográfico sobre a discussão de implementação de políticas, burocracia de nível de rua e políticas de enfrentamento à violência contra mulher no Brasil e em Natal. Na segunda etapa, realizamos grupo focal com 4 (quatro) servidores do Centro de Referência Elizabeth Nasser, responsáveis pelo atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica em Natal/RN entre os anos de 2017 a 2019. Entre eles estão dois assistentes sociais, uma psicóloga e a diretora do Centro. Utilizamos tal abordagem a fim de captarmos percepções subjetivas mediante a espontaneidade das respostas oriundas do grupo focal. Na terceira etapa, realizamos pesquisa documental (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009) a partir de documentos oficiais, como boletins anuais, banco de dados e relatórios divulgados pela Prefeitura de Natal e pela Secretaria Municipal de Saúde – Natal/RN.

Por fim, este artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na primeira seção, realizou-se um resgate teórico das abordagens acerca da conceituação de implementação de políticas públicas na literatura. Na segunda, discutiu-se sobre os agentes implementadores de políticas públicas e da influência dos burocratas de nível de rua neste processo. Na terceira seção, realizou-se um breve histórico sobre o contexto nacional e local da política de enfrentamento à violência contra a mulher. Na quarta, foram elucidados os resultados obtidos a partir de pesquisa empírica, e por fim, as considerações finais.

## 2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENTES E PROCESSOS

Para Faria (2013), a importância de estudar o processo de implementação de políticas públicas pode ser justificado de diversas maneiras, como a frustração dos tomadores de decisão sobre o processo, o reconhecimento de que a política não é traduzida na prática e nem sempre possui resultado bem-sucedido, pela necessidade de se maximizar o gasto público e se fiscalizar a atuação dos agentes implementadores, produzir informações necessárias para que políticas futuras sejam melhor sucedidas e para que a complexa máquina estatal seja amplamente compreendida.

Por sua vez, Lotta (2012) analisa que as pesquisas sobre implementação de políticas públicas se restringem a investigar como as ações postas em prática são distintas das que foram planejadas, prendendo-se aos erros resultantes. Sendo assim, é uma das fases menos estudadas das políticas públicas, já que a formulação e avaliação recebem maior atenção acadêmica (Souza, 2007). Diante disso, para Najberg e Barbosa (2006), a fase da implementação pode ser compreendida como um processo em contínua construção porque novas circunstâncias estão sempre surgindo e sendo enfrentadas, permitindo atualizar ideias subjacentes à implementação. Ou seja, durante a implementação os contextos podem forjar mudanças nas políticas, o que pode ser benéfico para a efetivação da política.

Portanto, os entraves da implementação de programas governamentais têm praticamente sido a variável central para explicar a frustração dos governos em alcançar os objetivos propostos inicialmente no desenho das políticas públicas. Assim, traduzir programas não é fácil e depende de uma série de razões relacionais, como a natureza do problema, as circunstâncias do entorno e o aparato administrativo responsável. Por isso, muitos programas não conseguem se manter fiéis à sua formulação (Howlett; Ramesh; Perl, 1995).

No que tange às circunstâncias ou contextos, as variáveis sociais, econômicas, tecnológicas e políticas merecem atenção. Desse modo, o processo de implementação pode sofrer influência de conflitos intra e interorganizacionais, em um mesmo nível governamental ou em diferentes níveis. Com relação aos fatores favoráveis à implementação, podemos citar o grau de clareza dos objetivos da política para que os implementadores estejam cientes acerca do que é esperado deles e o que devem priorizar: garantia de tempo e recursos suficientes para a implementação, atribuição

da implementação a agências com experiência e comprometimento, além da exequibilidade da política, com ações fundamentadas para a resolução do problema (Najberg; Barbosa, 2006).

Por fim, uma implementação equivocada, seja porque as atividades não ocorrem como o esperado ou porque ocorrem sob imprevistos, deve ter seu planejamento inicial reexaminado para compreender se essas aspirações não foram geradas sob alta expectativa que não eram compatíveis com as possibilidades reais de execução. Em alguns casos é possível que os gargalos não sejam exclusivos ao processo de implementação, mas podem ser oriundos desde a formulação.

Dessa forma, as dificuldades de implementação, segundo Menicucci (2006, p. 303), são compreendidos como desvios de rota, sem haver uma problematização de sua própria formulação. Nesse sentido, a autora defende que a formação de uma política pública requer um exercício contínuo de retroalimentação entre as diferentes fases – a formulação, a implementação e a avaliação – interferindo e reconstruindo a política.

Diante disso, se deve compreender o *policy cycle* como um foco analítico, que ao dividir a política em etapas permite reconhecer algumas especificidades de cada processo. No entanto, essas etapas não podem ser consideradas fechadas em si mesmas como se não houvesse uma constante interferência de uma sobre a outra. Por exemplo, uma avaliação *ex ante* é uma avaliação essencialmente do que está formulado. Nesse sentido, nem sempre essa linearidade temporal é real, de modo que é possível até mesmo a simultaneidade entre algumas etapas. Sendo assim, se na fase de implementação há uma certa autonomia que permite aos burocratas de nível de rua um movimento de adaptações cotidianas, a implementação se configura também como uma constante formulação no *locus* da política pública.

Portanto, o sucesso da política está associado à aptidão de alcançar convergência entre os atores envolvidos em torno do objetivo da política durante a implementação e, em particular, do suporte político dos que são afetados por ela. Por isso, Lotta (2012) defende que discutir o papel e influência dos burocratas de nível de rua na implementação é imprescindível para entender como as ações são colocadas em prática e quais os fatores influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas.

Logo, por mais que se reconheça a autonomia dos burocratas, faz-se necessário analisar a dimensão da discricionariedade. Contudo, muitas vezes, as políticas públicas são permeadas por dinâmicas conflituosas e

decisões ambíguas, com ausência de diretrizes e guias práticos. Isso abre espaço para que os implementadores decidam por si como devem agir neste processo, podendo impactar significativamente a execução das políticas, refletindo na própria imagem das instituições que representam.

### 3 AGENTES IMPLEMENTADORES: A INFLUÊNCIA DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O burocrata é, segundo Weber (1947), o fiel executor de serviços sem paixões ou julgamentos e, para Lotta (2010, 2012), sua responsabilidade é aplicar fielmente as regras e os procedimentos, garantindo que sejam cumpridas as suas atribuições e hierarquias. Como devem prestar contas, segundo estes autores, o burocrata e os políticos possuem uma relação baseada na obediência, renúncia de valores e vontades pessoais da parte dos burocratas. Para Weber (1947), as paixões e os valores são fatores do político, aquele responsável pelas ações da burocracia e quem assume o ônus de suas escolhas e ações. Portanto, a discricionariedade não seria papel dos burocratas, pois eles prestam conta aos políticos e os políticos prestam conta à sociedade.

De acordo com Fernandez e Guimarães (2020), as pesquisas sobre a implementação de políticas públicas tiveram um crescimento percebido na década de 1970, ampliando o arcabouço teórico sobre as etapas do ciclo de políticas públicas. Entretanto, para as autoras, o modelo *top-down* se mostrou como hegemônico nas análises daquele período. Esse modelo, traduzido como “de cima para baixo”, baseia a análise nos atores estatais do topo da hierarquia burocrática, considerando a capacidade técnica dos atores.

Outra abordagem empregada com maior recorrência nos anos seguintes, a *bottom-up*, que significa “de baixo para cima”, considera os múltiplos processos inerentes às políticas públicas (Fernandez; Guimarães, 2020). Ao mover a análise para o ponto de partida daqueles que usufruem das políticas públicas, novas abordagens teórico-metodológicas passam a compor os estudos das políticas públicas. Assim, os burocratas de nível de rua, até então invisíveis nas avaliações de políticas públicas, passaram a ser considerados nas discussões acerca dos problemas relacionados com a implementação (Pires, 2009).

Consequentemente, passou-se a afirmar que os burocratas de fato gozam de um alto grau de discricionariedade na implementação das políticas. Logo, observou-se que nas democracias contemporâneas, os burocratas



não somente administram, mas também se configuram como *policymakers*, participando do processo político de tomada de decisão (Lotta, 2010, 2012; Pires, 2009).

No avanço das pesquisas sobre a implementação de políticas públicas, a análise desse nível de burocracia ganha um papel fundamental na compreensão dos processos decisórios e relacionais que estão por trás da execução de políticas públicas. A investigação sobre como os fatores formulados inicialmente no ciclo de políticas públicas estão ou não sendo colocados em prática reflete a centralidade dos burocratas e, principalmente, os de nível de rua nas análises empíricas. Esses burocratas são atores importantes, uma vez que são aqueles que diretamente implementam a política e que conectam o planejamento da política pública aos cidadãos.

Autores como Lipsky (2010) estudaram amplamente estes tipos de burocratas, nomeados de burocratas de nível de rua. Estes funcionários são os que trabalham e possuem contato direto com os usuários dos serviços públicos. É a partir desta interação que os agentes exercem impacto na vida dos cidadãos, ao socializarem nos espaços das comunidades e gerarem expectativas sobre os serviços públicos. Eles elegem os cidadãos que irão acessar os benefícios ou receberem sanções, por isso, o alto nível de discricionariedade que possuem. Esses agentes também gerenciam as relações com as pessoas, fazendo a mediação entre uma relação institucional e diária dos cidadãos com o Estado.

Uma das principais críticas feitas por Lipsky (2010), apontada nos textos de Gabriela Lotta (2010), é a afirmação de que os beneficiários chegam até os implementadores de nível de rua como pessoas singulares, dotadas de modo de ser, esperanças e necessidades diferentes, tendo cada um, experiências de vida singulares. Entretanto, na personificação do Estado, na figura dos burocratas de rua, os usuários transformam-se em clientes e são classificados em determinados padrões e categorias sociais. Ou seja, os usuários são unificados e indiferenciados. Isso não quer dizer que o comportamento dos burocratas não seja guiado por normas, hierarquia e estrutura organizacional.

A questão é que isso se dá até certo ponto, pois uma considerável parte do seu trabalho e de suas decisões se origina em função da própria natureza de suas atribuições e das condições para a prestação de serviços. Por exemplo, um assistente social pode decidir o nível de atenção que dará a um caso que julgue como merecedor de prioridade em detrimento de outro que, para ele, não seja tão urgente. Da mesma maneira, um professor

pode escolher empregar mais de seu tempo aos alunos com dificuldade de aprendizagem ou tratar todos eles de maneira igual. A discricionariedade vai estabelecer os parâmetros dos proveitos ou sanções ofertadas pelos burocratas de rua e suas agências (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018).

A tomada de decisão na ponta das políticas reflete os diversos contextos de implementação que possuem nas políticas nacionais. Dessa forma, uma mesma política planejada e regulamentada em um dado escalão de governo produz resultados completamente diversos nas inúmeras realidades onde é executada. A discricionariedade então possui diversas origens, podendo resultar de uma reprodução de regras que pressionem os burocratas a se posicionarem ou regras indiscriminadas, além das decisões individuais dos próprios agentes. Além do impacto institucional na relativa autonomia dos burocratas de rua, suas referências, seus valores e contextos também moldam suas decisões. Para Lipsky (2010), os burocratas de nível de rua podem não possuir as mesmas inclinações e perspectivas dos atores que formularam a política pública, possibilitando que não se considere fatores pensados na sua formulação ou demandados por burocratas de alto e médio escalão.

Embora isso ocorra, a discricionariedade pode ser desejável, muitas vezes, para um bom desempenho das funções dos burocratas, já que lidam constantemente com imprevistos. Os contextos subnacionais, nos quais são executadas as políticas públicas, diferem-se consideravelmente entre si e muitas vezes o trabalho dos burocratas precisa ter um alto grau de adaptação e responsividade ao lidar com questões mais complexas e casos não programados na formulação inicial. Desse modo, são pressionados duplamente, tanto para que as metas sejam atingidas, quanto para o aumento de acesso aos serviços pelos cidadãos.

Lotta (2010) ainda acrescenta o fator relacional como influente para a ação dos burocratas de rua, já que o processo de implementação é compreendido como uma interação no qual os burocratas não agem de maneira isolada, mas em uma contínua relação com demais burocratas e com a população. As políticas públicas são implementadas por grupos multiorganizacionais a partir da construção de estruturas de implementação por diversos atores que se relacionam, seja através de negociações ou de conflitos. Por isso, para vários autores, analisar o processo de implementação permite compreender como a relação dos burocratas com a elite política, os beneficiários das políticas, os partidos políticos, etc., está influenciada por laços pessoais ou profissionais, que produzem cooperações e conflitos no processo de implementação das políticas (Lotta, 2010; Marques, 2003; Lazin, 1994; Grindle, 1977; Hill, 2003; Lotta, 2006).

Complementando, Lotta (2010) cita o estudo de Lazin (1994), que após analisar uma política pública de Israel concluiu que diversos atores influenciam o processo de implementação. Dentre eles, partidos políticos, governos e laços pessoais, assim como o estilo do prefeito, nível de experiência dos profissionais municipais e características socioeconômicas da comunidade. Tais fatores determinavam de que forma a política nacional chegava ao contexto local onde ela se realizava. Portanto, a interação entre os níveis nacional e local são fundamentais já que moldam o funcionamento dos programas no âmbito local. Acrescentando, Lazin (1994) constata que a decisão dos prefeitos locais e suas afiliações, capacidades e habilidades de negociação, laços pessoais e institucionais também contribuem para este impacto.

Outro estudo mencionado é o de Grindle (1977), que observa a interação da burocracia mexicana com o programa e os beneficiários. Os padrões destas interações também moldam a barganha, a decisão, a escolha e a destinação de recursos, além de outros desdobramentos provenientes do exercício discricionário. Essas trocas estabelecidas na implementação fomentam o desenvolvimento de redes que influenciam o comportamento dos indivíduos e das organizações. Em síntese:

Os burocratas de nível de rua desenvolvem uma proximidade dos usuários ao longo do processo de implementação, eles acabam sendo potenciais representantes dos interesses desses usuários na medida em que recebem as demandas e são, inclusive, autorizados a levá-las para dentro do serviço público. Esse processo é mais potencializado quando os usuários se reconhecem nos burocratas de nível de rua, como acontece, por exemplo, no caso de viverem na mesma comunidade, terem convivência mais cotidiana ou terem status social e econômico semelhante (Lotta, 2010, p. 37).

Por fim, o exercício da relativa autonomia dos burocratas de nível de rua no contexto deste artigo, esbarra na questão da legitimidade. Se, por um lado, a discricionariedade possibilita adaptação e reajustes das políticas públicas, por outro se questiona que esses burocratas possuam legitimidade para tomar decisões alocativas. No entanto, ainda que esses questionamentos sejam pertinentes, inclusive, porque essas decisões podem ser negativas, existe um nível desejável de discricionariedade que frequentemente auxilia o aprimoramento das políticas públicas e que também são inerentes às próprias atividades dos burocratas.

Desse modo, apesar de parecer um aspecto negativo do processo de implementação das políticas públicas, as escolhas feitas pelos burocratas de

nível de rua podem incidir positivamente na qualidade dos serviços que eles oferecem, como é o caso do trabalho desenvolvido pelos funcionários do Centro de Referência a Mulher Víctima de Violência Elizabeth Nasser, ligado à Prefeitura do Natal, no Rio Grande do Norte. Apesar das poucas diretrizes sobre o atendimento às mulheres, os assistentes sociais e psicólogos do CREN promoveram alterações organizacionais no processo de atendimento, inferindo maior agilidade, responsabilidade e controle na execução da Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher na cidade de Natal no Rio Grande do Norte.

#### **4 AS MOBILIZAÇÕES FEMINISTAS E OS CONTEXTOS LOCAL E NACIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA MULHER**

De acordo com Carneiro (2003), o movimento feminista do Brasil é um dos mais respeitados mundialmente, constituindo-se como referência em determinados temas relevantes e um dos movimentos sociais mais atuantes do país. Como exemplo disso, 80% das reivindicações feministas foi incorporada na nova carta constitucional brasileira, alterando drasticamente o *status* jurídico dos direitos das mulheres no Brasil. Dessa forma, o movimento feminista contribuiu ainda mais para a inclusão da discussão de gênero na agenda pública, evidenciando as desigualdades a serem superadas pelo regime democrático, que envolvem críticas à ação do Estado e a cobrança por proposições de políticas com temáticas gerais como desigualdade social, mas também temas característicos às necessidades de gênero, como a demanda por creches, igualdade de gênero, saúde da mulher, sexualidade, contracepção e, principalmente, a temática de violência contra a mulher.

Foi em meio às mobilizações contra a ditadura militar e a favor da redemocratização que, na década de 1980, a discussão acerca da violência contra a mulher ganha destaque no campo político. No cenário de redemocratização, destaca-se a criação dos Conselhos da Condição Feminina que funcionariam como órgãos promotores de igualdade de gênero e combate a discriminação das mulheres por meio do planejamento de políticas públicas (Carneiro, 2003). Entretanto, foi apenas em 2003 que o Brasil equipou seu ordenamento jurídico com legislações, normas e decretos para reprimir a violência de gênero, sobretudo por meio da formação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR). Posteriormente, a criação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de

2006, Lei Maria da Penha (Brasil, 2006a), se estabeleceu como a legislação fundamental no combate à violência doméstica no país. Posteriormente, ocorreu a elaboração do I e II Plano Nacional de Políticas Públicas para Mulheres, decorrente das Conferências Nacionais ocorridas em 2004, 2007 e 2010, realizadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

Para Tatagiba, Abers e Silva (2018), a construção de uma política pública sofre influência das interações entre atores estatais e políticos com atores sociais que podem possibilitar condições e conjunturas favoráveis para determinados grupos e políticas públicas. Ainda para esses autores, os subsistemas de políticas públicas possuem configurações específicas que estabelecem oportunidades ou limites para os movimentos sociais e suas agências. No caso aqui analisado, as políticas públicas que combatem a violência contra as mulheres possuem influência direta da agência dos movimentos sociais feministas no processo de disputa e consolidação de instituições participativas, como os conselhos e conferências de políticas públicas e de mecanismos institucionais como órgãos gestores, leis, decretos, etc.

Além disso, a inserção de militantes feministas na burocracia estatal, percebida nos anos 2000 e 2010, impulsionou o avanço de programas e políticas em prol da garantia dos direitos da mulher no Brasil. Ainda de acordo com os autores, “os movimentos não só aproveitam as oportunidades colocadas pela conjuntura, como, no caso da presença de aliados em posições de poder” (Tatagiba; Abers; Silva, 2018, p. 112).

Como resultados dessas interações, foi elaborada a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que se estrutura a partir do Plano Nacional já citado e formulado a partir da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres de 2004. Em 2011, o Pacto Nacional Pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres firmou o funcionamento e viabilização da política em todos os entes federativos. Com base nisso, as esferas federal, estadual e municipal deveriam elaborar ações e executar políticas públicas integradas para fortalecer a Política Nacional em todo o território do país. Assim, o pacto reafirmou os objetivos da política de “enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão integral deste fenômeno” (Brasil, 2011) e estendeu suas propostas ao nível local dos governos. Em paralelo, criou-se a Rede de Atendimento de Serviços Especializados para mulheres em situação de vulnerabilidade, tornando a política transversal e não somente restrita às áreas de segurança e de assistência.

Portanto, a criação da Secretaria de Mulheres e sua consequente formulação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, incluíram as ações que, por anos, foram pautas das mobilizações feministas no Brasil e fizeram o país dar um salto na luta pela efetividade dos direitos humanos das mulheres. No entanto, a implementação da política pode ocorrer de maneira desigual, a depender da capacidade institucional de cada ente federativo que decide pôr suas ações em prática.

Esses avanços institucionais conquistados pelas mobilizações feministas no Brasil refletiram nos estados e municípios após a criação da SPM, com a criação de diversas secretarias e coordenadorias locais que objetivaram expandir o modelo de gestão no executivo que considerava o combate à violência contra a mulher e demais reivindicações como fundamentais para a sociedade. No estado do Rio Grande do Norte e, em especial na capital, Natal, a Rede dispõe de serviços e de uma cultura organizacional particular.

No contexto do recorte geográfico deste artigo, o portal da Secretaria Para Mulheres - Natal/RN tem como função:

Propor, apoiar e desenvolver políticas públicas voltadas para a promoção social, cultural, profissional, econômica e política da mulher no âmbito do município, de forma articulada com órgãos e instituições afins, independente da classe, raça, etnia, orientação sexual e religião. É ainda papel da Secretaria da Mulher desenvolver ações de prevenção e combate a todas as formas de violação dos direitos e de discriminação contra as mulheres, com ênfase nos programas e projetos de atenção à mulher em situação de violência (Natal, s. d.).

As ações previstas anteriormente se dão por meio de três principais projetos, segundo documentos da Secretaria. O primeiro SEMUL Itinerante: Agentes da Paz<sup>3</sup> pretende levar a determinados bairros de Natal uma espécie de capacitação para que os agentes comunitários consigam reconhecer casos de violência contra mulher e realizar os possíveis encaminhamentos. Assim, este projeto seria como uma extensão da secretaria e auxiliaria mulheres das comunidades na notificação e denúncias dos casos de violência.

Atualmente o cenário nacional é pouco favorável à manutenção das políticas de gênero. Desde 2015, a Secretaria Nacional de Políticas Para as Mulheres perdeu seu *status* de ministério (Matoso; Alegretti;

<sup>3</sup> SEMUL é a sigla para a Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres, da cidade do Natal. O SEMUL Itinerante é um projeto itinerante nos bairros da capital a fim de registrar o maior número de casos de violência doméstica na cidade.

Passarinho, 2015) e foi incorporada a um ministério compostos por outras secretarias, como as de Igualdade Racial e Direitos Humanos, formando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). No ano seguinte, o presidente interino Michel Temer desmanchou o ministério (Ministério [...], 2016), transferindo suas funções ao Ministério da Justiça e Cidadania.

No atual governo de Bolsonaro, a Secretaria de Mulheres está incorporada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), mas os investimentos para as políticas de gênero, que já eram comprometidos desde o período em que a Secretaria de Mulheres perdeu seu *status* de Ministério, diminuíram ainda mais. Em 2020 as políticas para as mulheres tiveram o menor investimento no governo Bolsonaro, já que um estudo (Hailer, 2021) do INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) mostrou que a Secretaria investiu R\$36,5 milhões de reais em programa de políticas para as mulheres.

Embora pareça um montante considerável, esse valor representa apenas uma ínfima parcela dos R\$124,3 milhões que foram autorizados para serem gastos com a mesma finalidade. O mesmo estudo indicou que, em 2021, o investimento possa ser ainda menor. No período da pandemia do COVID-19, em que os casos de violência doméstica cresceram substancialmente, Bolsonaro só investiu 4,4% dos recursos destinados ao seu combate (Haje, 2020). Isso significa que 95,6% do orçamento destinado ao combate da violência contra mulher não foram efetivamente gastos, demonstrando o completo desinteresse do governo federal em promover a segurança das mulheres e combater a violência sofrida por elas.

Desse modo, passando por essas diferenças no montante de investimentos entre os governos, é possível identificar que, em nível de exercício da discricionariedade, alguns governantes apresentam maior ou menor interesse na efetivação e aperfeiçoamento de determinadas políticas públicas, como foi evidenciado pelo estudo acima para o caso de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher. Embora o presidente não se enquadre como um burocrata de nível de rua é interessante notar como a discricionariedade, própria do exercício político-administrativo como um todo, pode dar rumos diferentes para as políticas públicas e vincular-se a valores e concepções pessoais. Nesse processo, além do exercício da discricionariedade, também fica evidente que as chances de resultados positivos na implementação caem substancialmente com a redução do investimento público para essa política.

É nesse contexto que está inserido o aqui analisado Centro de Referência Elizabeth Nasser, local de acolhimento e atendimento a mulheres em situações de violência, contribuindo com auxílios psicológico, social e jurídico, objetivando o rompimento do ciclo de violência e a recuperação da cidadania da mulher.

## 5 OS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DO CREN A SERVIÇO DA MELHORIA DA POLÍTICA PÚBLICA

Criado em 2010, no município de Natal, capital do Rio Grande do Norte, o CREN é uma instituição que busca oferecer assistência para mulheres em situação de violência, sendo o braço municipal da execução da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Um dos objetivos principais da instituição é garantir o resgate da cidadania por meio da abordagem psicossocial e jurídica.

O atendimento se dá da seguinte maneira: as mulheres podem procurar o Centro por demanda espontânea ou podem ser encaminhadas por órgãos da assistência social municipal ou instituições jurídicas. A partir daí, existe a possibilidade de serem encaminhadas ao atendimento psicossocial, onde passam por uma triagem e são encaminhadas aos órgãos competentes de acordo com as demandas específicas para cada caso.

A partir de uma avaliação realizada em 2017 acerca das ações do CREN à luz da Política Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher que resultou no levantamento sobre a funcionalidade do Centro e avaliação da efetividade de suas ações para a superação do ciclo de violência, os resultados mostraram que o CREN conseguiu fortalecer a autoestima e a autonomia das usuárias do serviço. No entanto, o Centro possuía uma estrutura física limitada que dificultava a oferta e a ampliação do acesso ao atendimento (Barroca *et al.*, 2020).

Outro desafio para as ações do Centro era a constante rotatividade do quadro de pessoal, composto de assistentes sociais e psicólogas cedidas por outras pastas da administração municipal. Esse fator comprometia o processo de alimentação dos dados referentes ao serviço, conforme estabelecido pela norma técnica. Adicionalmente, como consequência da rotatividade, havia carência de medidas para padronização documental e armazenamento de informações sobre as usuárias. Desta forma, procedimentos de recolhimento, análise e organização dos dados ficavam sob a responsabilidade do burocrata que ocupava o cargo naquele momento. Com a constante alternância de



funcionários, não existia continuidade técnica na forma como as fichas de encaminhamento eram preenchidas no processo de triagem, gerando dificuldades quanto ao acompanhamento de casos, principalmente daquelas que estavam sendo atendidas há muito tempo.

Por fim, um dos gargalos identificados estava relacionado à infraestrutura limitada, existindo a indisponibilidade de espaços adequados para o atendimento em outras especificidades (jurídico, psicológico, assistência social). Na primeira avaliação, realizada em 2017, o Centro, que existia desde 2010, possuía fichas somente a partir de 2014. Fichas essas que não eram padronizadas e apresentavam números discrepantes ao quantitativo total de serviços prestados, o que tornou inviável uma noção da real quantidade de atendimentos.

Todavia, em 2017, a prefeitura de Natal/RN investiu em uma nova estrutura do Centro, saindo da zona norte da cidade para a zona oeste, localização mais central em relação à totalidade dos bairros da cidade e com um prédio consideravelmente maior e mais estruturado que o anterior. Em 2019, houve um retorno ao novo Centro para reavaliar o serviço. Este artigo focará apenas no que se refere ao atendimento dos burocratas de nível de rua, ou seja, dos psicólogos e dos assistentes sociais<sup>4</sup>.

Dessa forma, o CREN mudou de local e buscou estar em maior conformidade com a Norma Técnica Federal (Brasil, 2006b) que rege sobre a operacionalização dessas instituições. Esta norma, embora um tanto ultrapassada, fornece orientações sobre a estrutura esperada dos espaços e a sobre a disponibilização e qualificação dos profissionais. Certamente estas organizações podem se diferenciar bastante a depender de onde está sendo implementada a política e da capacidade que as prefeituras têm em viabilizá-las, já que não há envio direto de verba federal específica às prefeituras. Ao invés disso, a manutenção das ações de enfrentamento advém com recursos municipais próprios na execução e na ocorrência de editais em certos períodos para auxílio dos custos e desenvolvimento de outras ações. Contudo, mesmo que o ordenamento esteja presente para a efetivação desses centros, a sua criação depende da discricionariedade desses agentes institucionais da prefeitura, de modo que as diferenças vão existir à medida que esses agentes compreendam a importância e sejam pressionados interna e externamente para a sua implementação.

<sup>4</sup> O atendimento jurídico do centro não entrará nesta discussão, pois, assim como em 2017, em 2019, o CREN não possuía um servidor jurídico.

Esta discussão é importante para demonstrar que, neste caso, os investimentos no Centro de Referência se deram na contramão do cenário nacional e que significa o comprometimento que a prefeitura teve em não reduzir os esforços para o cumprimento da política no nível municipal. Analisar este contexto significa compreender que a multidimensionalidade de circunstâncias para implementação de políticas públicas influi em diferentes resultados a partir da interação entre política e a realidade local e que as análises sobre os burocratas da ponta precisam considerar em qual contexto está inserido a implementação de uma política (Arretche, 2001; Meyers; Vorsanger, 2010; Fernandez; Guimarães, 2020).

Logo, com a mudança de localidade, a qualidade dos serviços pôde ser ampliada consideravelmente. De acordo com as informações levantadas durante o grupo focal, os servidores da instituição foram capazes de elaborar algumas iniciativas e programas de apoio, formando os grupos Margaridas e Re Existir, que promovem terapia de natureza psicológica às usuárias. Com o aumento da capacidade física e, devido à necessidade de destinar um espaço para recepção de crianças (já que muitas das mulheres que buscavam atendimento levavam consigo os filhos), os funcionários do Centro articularam a instalação de espaço destinado para as crianças, a brinquedoteca, providenciando uma profissional da área de pedagogia para o local. Esse espaço foi pensado devido a uma necessidade observada no cotidiano do atendimento.

Nesse sentido, a discricionariedade aqui foi propositiva e reajustada às especificidades da implementação. Como tratam Fernandez e Guimarães (2020), os burocratas que possuem atuação mais próxima do usuário podem enxergar determinadas circunstâncias presentes nos mesmos durante o provimento do serviço e podem oferecer benefícios para os grupos nos quais julgam como mais necessitados. Nessa discussão, as autoras recuperam o conceito de discriminação positiva, de Goodsell (1981).

Logo, as crianças são recebidas neste local com suporte profissional pedagógico. Também criaram um material didático e lúdico com informações acessíveis às crianças para os casos em que a mãe, junto de seus filhos, precise ser direcionada a uma casa abrigo, com vistas à minimização dos impactos traumáticos.

Assim, o quantitativo de profissionais de serviço social, psicologia e pedagogia aumentou substancialmente, sendo quatro profissionais da assistência social, duas psicólogas e uma pedagoga que se revezam em dois turnos de trabalho. Outro ponto resolvido pela administração municipal foi a

rotatividade de pessoal ao criar uma parceria com a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), sendo possível realocar profissionais convocados no último concurso da secretaria. Dessa forma, foi resolvida a questão da disponibilidade de recursos humanos para a prestação de serviços diretos no CREN.

No entanto, a principal mudança observada foi organizacional. Com os servidores advindos da SEMTAS, foi incorporado aos atendimentos instrumentos da organicidade já existentes nesta secretaria, que lida habitualmente com as demandas da assistência social e do SUAS. Desse modo, os burocratas estabeleceram um padrão contínuo e estruturado de organização documental, arquivamento e dinâmica de acolhimento.

Para Ferreira e Medeiros (2016), o poder discricionário dos burocratas de nível de rua está relacionado com questões como crenças, valores, altruísmo, fatores institucionais e gerenciais da política etc. Corroborando com a ideia dos autores, o caso dos burocratas do CREN revela que os valores e *know-how* de suas experiências anteriores foram elementos fundamentais na mudança no atendimento ofertado às mulheres do Centro, influenciando assim o gerenciamento das ações. Ainda para os autores, os indivíduos agem baseados nas suas capacidades, preferências e percepções, o que pode explicar a atenção e o cuidado com os filhos das beneficiárias da política através da criação de um espaço infantil.

A atenção dos burocratas para a questão da mobilidade urbana também reflete uma percepção para além do desenho formal da política, compreendendo, em situação específica, a demanda por mobilidade urbana das usuárias do serviço. Essas melhorias estão relacionadas com o a ideia de Lipsky (2010) a respeito dos direitos de cidadania, que estão atrelados aos profissionais de determinado local, uma vez que ele pode manifestar princípios a respeito do altruísmo, por exemplo, e dos valores cidadãos na ponta da política pública a partir do poder discricionário que possuem.

Como dito anteriormente, uma das principais fragilidades do Centro era a ausência de uma padronização e organização no atendimento, com alguns registros ocorridos de forma esporádica até 2014 e sem nenhuma sistematização. Por isso, diversos prontuários eram preenchidos incorretamente, possibilitando, por exemplo, que uma mesma beneficiária possuísse mais de um registro, o que afetava a linearidade de seu acompanhamento e gerava dificuldade em diferenciar as usuárias ativas e inativas do sistema.

Tratando de um processo de implementação, essa falta de organização também significava a ausência de geração de dados e informações que retroalimentassem a política. Era impossível ter pelo menos um panorama informacional do quantitativo de mulheres recebidas pelo CREN. Além disso, era praticamente impossível conseguir realizar uma avaliação da política sem os dados completos e seguros.

Diante disso, a entrada e a estabilidade dos novos burocratas que passaram a compor o quadro de pessoal do Centro de Referência Elizabeth Nasser significaram um verdadeiro avanço na qualidade do serviço. A partir disso, a política pode ser implementada de maneira mais efetiva. A experiência profissional e todo o aparato técnico advindo dos servidores cedidos pela assistência social do município possibilitou a manutenção de ajustes processuais e também apresentou um exercício discricionário que visava alcançar as melhorias nas condições de acesso das mulheres ao terem a percepção de determinadas necessidades existentes, como, por exemplo, o transporte público.

Durante o grupo focal, os servidores relataram que notaram uma dificuldade socioeconômica de algumas usuárias em conseguir chegar ao Centro de ônibus. Eles então entraram com um pedido na prefeitura para que ela arcasse com o transporte público, cedendo as passagens. Esse tipo de ação demonstra, na prática, que a competência do burocrata de nível de rua vai além de responder as diretrizes rígidas de uma política e que, frequentemente, ele pode e deve buscar adaptar a implementação às especificidades do seu público-alvo.

Nesse caso, as percepções e vontades dos burocratas de nível de rua resultaram numa melhoria significativa em relação ao acesso das mulheres ao centro. À medida que esses burocratas perceberam as dificuldades encontradas pelas usuárias em se deslocar até o centro, eles utilizaram de suas capacidades administrativas e, a partir do diálogo com a prefeitura, as barreiras postas pelo sistema de transporte público, especificamente o custo de passagens, conseguiram suprir essa urgência. Ou seja, os trabalhadores da ponta funcionaram como porta de entrada para os cidadãos aos serviços idealizados por determinada política pública e na manutenção de seus direitos ao operacionalizar as necessidades do público-alvo e de oferecer a estes o poder de influenciar a sua execução (Ferman, 1990 *apud* Fernandez; Guimarães, 2020).

Essas medidas representaram avanços não apenas na qualidade da execução da política pública, mas também na ampliação do serviço. De

acordo com dados divulgados nos Boletins Anuais de 2017, 2018 e 2019, é possível perceber o aumento significativo no número de atendimentos. Em 2017, o número geral de atendimentos no centro foi de 551. Em 2018, esse número subiu para 1.588. Em 2019, apenas no primeiro semestre, foram registrados 853 atendimentos acima do que foi observado em 2018.

Ainda que existam muitos debates acerca da atuação dos burocratas de nível de rua, nossa análise buscou demonstrar que o progresso do enfrentamento à violência contra a mulher, mediante ações do CREN, foi possível porque houve o resgate de fatores organizacionais que possibilitaram um desempenho mais técnico de suas funções. Essa situação se tornou praticável, pois a conjuntura política municipal transitava a seu favor onde existia uma boa interação entre os funcionários do centro e gestores políticos municipais que continuaram a investir na política de gênero, num cenário pouco favorável à obtenção de recursos federais. Por fim, entendemos que a capacidade dos trabalhadores da ponta em adaptar a política à realidade das usuárias os possibilitou aperfeiçoar questões que não foram anteriormente previstas na formulação ou que anteriormente a condição insuficiente do centro não possibilita executar.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou apresentar uma experiência em que a discricionariedade dos profissionais públicos municipais modificou de forma benéfica a qualidade da execução dos serviços públicos inseridos nas políticas públicas para a superação do ciclo de violência contra a mulher. Apesar do cenário nacional das políticas de gênero se direcionar para o enxugamento das ações federais, de maneira assertiva, a prefeitura do Natal/RN, por meio de sua Secretaria de Mulheres, apostou na ampliação do serviço de combate à violência contra mulher e solucionou os entraves que dificultavam a efetividade das ações preconizadas na política nacional direcionadas para os municípios.

Ao comporem um espaço desarticulado, o conhecimento já adquirido por eles foi essencial para padronizar um atendimento que carece ainda de diretrizes. Mesmo que possuam normas técnicas de funcionamento, a Política Nacional não direciona de que maneira este deve ocorrer em cada centro. Assim, espera-se que agora o CREN possa melhorar sua geração de dados e informações e que o Estado possa absorver essas experiências para melhorar a continuidade da política, retroalimentando-a.

A vontade e empenho dos burocratas do centro resultou em avanços práticos sentidos no atendimento às usuárias. A discricionariedade deles possibilitou a efetivação de estratégias que permitiram maiores possibilidades para mulheres acessarem o CREN: espaço para o acolhimento de crianças e condições de mobilidade urbana (transporte público) para que as usuárias tenham condições de acessar o Centro, além da melhoria no atendimento e acompanhamento possibilitados pela chegada de novos profissionais. Esses avanços representam novos desafios ao mesmo tempo em que surgem mais possibilidades de aprimoramento na execução da política

Por fim, destacamos que o estudo em tela se propôs a entender a dinâmica das partes envolvidas na implementação de uma política pública, e, somado a isso, o fato de a pesquisa retratar, em específico, a realidade do CREN, impõe alguns limites explicativos. Ao operacionalizar a categoria burocrata de nível de rua, o presente estudo possibilitou uma análise descritiva da realidade da instituição mediante o exame das condições de implementação, sobretudo na discricionariedade apresentada pelos servidores presentes na ocasião. Essas limitações, por sua vez, possibilitam o fomento de novas pesquisas, inserindo perspectivas de outros atores envolvidos na política, como as usuárias do CREN.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001. p. 46-56.

BARROCA, A. B. G.; SILVA, A. M. S.; MACEDO, J. M. F.; SANTANA, M. O.; MAFRA, R. M. O Centro de Referência Elizabeth Nasser: análise do impacto da nova estrutura na prestação de atendimento a mulheres vítimas de violência em Natal/RN. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 3., 2019, Natal. **Anais [...]**. Natal: UFRN, 2020. p. 1-12.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2006a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 03 ago. 2023.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Norma Técnica de Uniformização Centros de Referência de Atendimento à mulher em situação de violência**. Brasília, DF: Presidência da República, 2006b.

BRASIL. Secretaria de Políticas Para Mulheres. **Política Nacional Pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-133, dez. 2003.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. 1. ed. Brasília, DF: IPEA/ENAP, 2018. p. 227-246.

FARIA, C. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. (org.). **A Política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 11-22.

FERNANDEZ, M. V.; GUIMARÃES, N. C. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 32, p. 283-322, maio/ago. 2020.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 776-793, jul./set. 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jan./mar. 2009.

GOODSELL, C. T. **The public encounter: where state and citizen meet**. Bloomington: Indiana University Press, 1981.

GRINDLE, M. S. **Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico: a case study in public policy**. California: University of California Press, 1977.

HAILER, M. Políticas para mulheres têm o menor investimento no governo Bolsonaro. **Forum**, São Paulo, 23 jul. 2021. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/noticias/mulheres-politicas-damares-investimento/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

- HAJE, L. Governo Bolsonaro investe só 4,4% dos recursos no combate à violência contra a mulher. **Carta Capital**, São Paulo, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://cartacampinas.com.br/2020/06/xxgoverno-bolsonaro-investe-so-44-dos-recursos-no-combate-a-violencia-contra-a-mulher/>. Acesso em: 24 jul. 2021.
- HILL, H. C. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reforms **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 265-282, July 2003.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University, 1995.
- LAZIN, F. **Politics and policy implementation: project renewal in Israel**. New York: State University of New York Press, 1994.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, G. **Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Programa de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.
- LOTTA, G. **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) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação das políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 20-49.
- MARQUES, E. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Anablume, 2003.
- MATOSO, F.; ALEGRETTI, L.; PASSARINHO, N. Dilma anuncia reforma com redução de 39 para 31 ministérios. **G1**, Brasília, DF, 02 out. 2015. Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-anuncia-reducao-de-39-para-31-pastas-na-reforma-ministerial.html>. Acesso em: 18 jan. 2020.



MENICUCCI, T. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 72-87, maio/ago. 2006.

MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. *In*: PETERS, G.; PIERRE, J. (org.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Unesp; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 249-270.

MINISTÉRIO da Cultura e outras pastas são extintas em reforma ministerial de Temer. **GHZ Política**, São Paulo, 13 maio 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/05/ministerio-da-cultura-e-outras-pastas-sao-extintas-em-reforma-ministerial-de-temer-5800482.html>. Acesso em: 28 jan. 2020.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista Interface**, Botucatu, v. 3, n. 2, p. 31-45, jul./dez. 2006.

NATAL. Políticas para as mulheres: atribuições. **Prefeitura do Natal**, Natal, s. d. Disponível em: <https://www2.natal.rn.gov.br/semul/paginas/ctd-1088.html>. Acesso em: 28 jul. 2020.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011.

PIRES, R. Burocracia, Discricionariedade e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 14, n. 54, p. 141-180, jan./jun. 2009.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, Rio Grande, v. 1, n. 1, p. 1-15, jan./jun. 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-85.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. Movimento sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: IPEA/ENAP, 2018. p. 106-138.

WEBER, M. **The theory of social and economic organizations**. New York: Free Press, 1947.

Submissão: 15/06/2023 • Aprovação: 29/11/2023