

Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia

Gabriela Lotta¹
Ariadne Santiago²

Introdução

A transformação dos modelos de gestão pública e a compreensão sobre os processos de implementação das políticas têm gerado mudanças na forma de se enxergar a atuação dos burocratas e seu impacto nesses processos (PETERS, 2009). A ideia de que a gestão de políticas públicas seria uma atividade relativamente simples e hierárquica que seguiria a uma lógica de comando e obediência, com diferenças claras entre formulação e implementação – como era a visão tradicional do modelo weberiano –, vem perdendo espaço para novas abordagens que consideram as políticas como processos que envolvem interações complexas entre os setores público e privado (KOOIMAN, 2003; PETERS; PIERRE, 2003) e entre diferentes organizações do setor público (PETERS, 2009). Nessa perspectiva, o declínio do modelo burocrático e a ascensão de abordagens mais flexíveis e voltadas à melhoria da eficiência trouxeram para a agenda a necessidade de se repensar a atuação dos servidores e os condicionantes para melhoria do seu desempenho (PIRES, 2009).

A importância do papel das instituições e dos atores para analisar as políticas públicas em suas várias dimensões foi cada vez mais reconhecida, elementos que fizeram com que

os burocratas se tornassem um ator-chave para compreender os rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das políticas. A ideia de que os burocratas, ao longo de sua atuação, devem escolher que papéis exercem ganha centralidade. A própria capacidade de eles tomarem boas decisões quanto à sua atuação, relacionando-as às expectativas existentes, se torna elemento importante para compreender o sucesso de uma política pública (PETERS, 2009). O pressuposto normativo colocado nesse novo paradigma é de que a liberdade (e ambiguidade) de atuação da burocracia se tornaria fator favorável à efetividade das políticas, permitindo aos servidores adaptarem as ações às necessidades e circunstâncias particulares que encontram no momento de implementação das políticas públicas.

É nesse sentido, portanto, que há alguns anos a literatura de análise de políticas públicas vem apontando a atuação dos burocratas como elemento determinante para compreender os resultados das políticas públicas (LIPSKY, 1969; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). Para essa literatura, o estudo da atuação da burocracia ganha importância considerando o impacto que os servidores públicos têm na consolidação do interesse público e na performance da

1 Professora Adjunta do bacharelado e da pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC Paulista, São Paulo (SP), Brasil. gabriela.lotta@gmail.com.

2 Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, e atual trainee da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). ariadne.osantiago@gmail.com.

burocracia como instituição, constatando-se que há uma associação entre a atuação da força de trabalho e os resultados institucionais (CARPENTER, 2001).

Essas novas formas de se pensar a atuação da burocracia revelam a necessidade de constituir modelos analíticos que consigam interpretar a atuação da burocracia e os múltiplos papéis que ela assume para a análise de políticas públicas. A partir de então, o conceito de discricionariedade e de autonomia do burocrata ganha centralidade, pois a base para esta análise recai sobre a observação de qual o grau de autonomia dos burocratas, e como eles a utilizam. Parte-se do pressuposto de que se deve ir além da lógica tradicional do paradigma weberiano de negar o exercício da discricionariedade, considerando, é claro, e potencialmente positivo, que os burocratas tenham discricionariedade e a exerçam ao desempenharem seu papel (PETERS, 2009; FARIA, 2003; ARRETCHE, 2001; LOTTA, 2015).

No entanto, embora seja inegável o crescimento na quantidade das análises sobre a atuação da burocracia, analisando a produção recente da literatura brasileira, percebe-se que há carência de³ um refinamento conceitual a respeito de certos elementos analíticos que determinam o olhar sobre a atuação dos burocratas. A centralidade do conceito de discricionariedade nos estudos de sobre burocracia muitas vezes acaba funcionando como um termo guarda-chuva, que abarca os aspectos que precisam de explicação como um todo (HUPE, 2013, p. 435). Assim, autonomia e discricionariedade na maioria das vezes são tratadas como sinônimos e sem um devido questionamento crítico sobre as diferenças conceituais e suas implicações analíticas. Pode-se dizer o mesmo a respeito de temas como capacidades, influência e criatividade,

também geralmente associados à análise da burocracia, mas sem o devido refinamento conceitual. Essa falta de refinamento acaba, muitas vezes, limitando as capacidades analíticas e de avanço da literatura, na medida em que impossibilita a construção de modelos analíticos mais robustos ou de comparação entre pesquisas pelo uso indiscriminado de conceitos pouco refinados ou explicados. Como exemplo, encontramos textos que se propõem a analisar “autonomia” tratando de um elemento relacionado a capacidades individuais enquanto outros autores associam o termo a liberdade delegada. Argumentamos, no entanto, que esse uso indiscriminado é causado, em parte, por uma falta de clareza sistemática da própria literatura a respeito das diferenças entre esses conceitos.

É nessa lacuna analítica que se situa este artigo. Retomando a literatura de análise do Estado e da burocracia, o artigo tem como objetivo analisar criticamente os conceitos de autonomia e discricionariedade, bem como compreender suas implicações em termos de análise empírica da burocracia. Busca-se, portanto, compreender como a literatura tem tratado historicamente estes conceitos, suas diferentes aplicações e possíveis consequências analíticas.

Em termos metodológicos, este artigo se baseou em uma retomada da literatura que aborda o Estado, a burocracia e as políticas públicas a partir de três campos principais: a administração pública e a ciência política, além de uma pequena parte da sociologia das profissões. A escolha destes campos se justifica por considerar que são os que mais avançaram nas discussões sobre autonomia e discricionariedade da burocracia e, ao mesmo tempo, por fazerem um recorte relativamente semelhante com relação aos conceitos

3 Conclusão realizada a partir de análise não sistemática da produção de artigos sob a temática da Burocracia nos congressos Anpocs e ABCP nos últimos dez anos.

centrais deste ensaio. Embora outros campos pudessem ser considerados, como do direito ou da economia, entendemos que nestas áreas o recorte sobre o Estado, a burocracia, a autonomia e a discricionariedade se dão de formas distintas, o que limitaria a capacidade de análise proposta por este artigo. Considerando, portanto, estes dois campos, foi realizada uma seleção de autores clássicos da literatura que discutem os conceitos estudados. Não buscamos, no entanto, cobrir toda a literatura a partir de uma análise bibliométrica, por exemplo, mas sim nos referenciar em autores já mais consolidados cujos conceitos têm sido bastante utilizados pela literatura nacional e internacional.

Após a retomada da literatura, o artigo conclui apresentando quatro diferentes conceitos que podem ser abordados nos estudos sobre burocracia: a autonomia das organizações; a discricionariedade enquanto espaço de ação delegado aos indivíduos; a discricionariedade enquanto ação realizada pelos indivíduos e a autonomia dos indivíduos enquanto capacidades para agir.

O artigo está estruturado em cinco seções. Na primeira analisamos as diferentes abordagens ao conceito de discricionariedade na literatura de ciência política e de políticas públicas, suas particularidades conceituais e suas implicações analíticas. A segunda seção explora a ascensão do conceito de autonomia na literatura da ciência política, especialmente no que tange à autonomia do Estado e das agências burocráticas. A terceira aponta os elementos centrais para a compreensão da autonomia na burocracia, buscando maior clareza ao conceito e as formas de estudá-lo nos diferentes contextos. Por fim, na última seção esquematizamos as diferenças conceituais entre autonomia e discricionariedade, além de trazer algumas reflexões para uma agenda de pesquisas a respeito da autonomia da burocracia.

Discricionariedade como elemento de análise da Burocracia

Em primeiro lugar, vale fazer uma breve reflexão sobre o conceito de “burocracia” utilizado neste artigo. Esse conceito é, por si só, objeto de diversas disputas e confusões conceituais tanto no mundo acadêmico como no senso comum. Para este trabalho, o conceito de burocracia e burocratas diz respeito ao corpo de funcionários que atuam dentro do Estado. Não estamos, portanto, tratando do aparato administrativo mais geral, como na concepção weberiana ou das teorias organizacionais; nem estamos tratando da concepção de disfunções administrativas associadas a uma ideia negativa de burocracia. Estamos, sim, tratando do corpo de funcionários que atuam dentro da máquina estatal e, portanto, dão concretude às políticas públicas.

Com relação ao conceito de discricionariedade, Hupe (2013) aponta que há quatro diferentes campos e interpretações a respeito do conceito de discricionariedade. O primeiro campo, o jurídico, considera a ideia de discricionariedade baseada na dimensão legal e de autoridade delegada. Para os autores dessa corrente, o uso de regras leva necessariamente à existência de discricionariedade, ao mesmo tempo em que a ideia desta pressupõe a existência de regras. O comportamento do burocrata tem uma dimensão interpretativa, já que é ele quem deve construir seu entendimento das regras e fazer escolhas sobre sua relevância. A discricionariedade é, portanto, o espaço para escolhas legais garantido formalmente.

O segundo campo apontado pelo autor é o econômico, em que a discussão sobre discricionariedade está relacionada ao modelo de agente-principal. Nesse modelo, considera-se que o agente atua em nome do principal em bases assimétricas, na medida em que o comportamento dos agentes não pode ser totalmente controlado. É nesse espaço de “não

controle” que se coloca a discricionariedade: o campo da decisão dos indivíduos que pode se transformar em concordância, desvio ou divergência. O terceiro campo é o sociológico, no qual se analisa a discricionariedade considerando que os indivíduos são relativamente autônomos. Sua liberdade é usada para realizar julgamento das situações com que o burocrata lida, de forma que os agentes discricionários realizam seu papel reforçando a própria liberdade. Por fim, o último campo é o político, em que as decisões discricionárias são tomadas em nome de um bem comum, de valores públicos e *accountability*. A discricionariedade seria, portanto, um instrumento de alcance dos ideais da sociedade.

Nos estudos sobre burocracia, tem prevalecido o olhar de que o ato discricionário é aquele que prevê algum grau de arbitrariedade do burocrata ainda dentro dos limites legais de sua atuação (LOTTA, 2015). Ou, como sintetiza Hupe, discricionariedade é liberdade dentro de constrangimentos (2013, p. 433). De forma semelhante, Davis (1971) entende que “um servidor público tem discricionariedade onde os limites efetivos de seu poder lhe deixam livres para fazer escolhas entre linhas possíveis de ação e inação”⁴ (Ibid., p. 4, tradução nossa).

De forma geral, os estudos sobre a discricionariedade buscam responder a um conjunto de questões como: qual o espaço disponível para a ação? Como os burocratas exercem a discricionariedade? Que fatores influenciam este exercício? Quais as consequências do exercício da discricionariedade?

O espaço para ação discricionária

A literatura aponta a importância de diferenciar a existência do espaço da

discricionariedade do exercício da discricionariedade (HUPE, 2013). Apesar de diferentes aspectos determinarem a liberdade de que o burocrata dispõe para agir, entender como os burocratas atuam é outra dimensão do estudo sobre o conceito. Os estudos que buscam compreender a discricionariedade como “variável independente” investigam a liberdade de ação que permite a ação discricionária (como potencial de interpretações distintas da regra), enquanto as análises sobre discricionariedade como “variável dependente” investiga a atuação do burocrata, ou seja, a forma como o ator toma decisões arbitrárias (Ibid.). Nesse sentido, entende-se que as regras possibilitam a existência da discricionariedade, mas a compreensão de seu exercício depende de uma análise da ação dos burocratas.

Com relação à primeira dimensão, ou seja, do espaço de discricionariedade existente, a literatura aponta que ele é determinado por dois fatores: a forma como as regras foram desenhadas e a atuação dos gerentes. A análise da existência de discricionariedade depende de uma observação das regras existentes, já que, como apontou Carpenter (2001), a discricionariedade está relacionada ao elemento contratual. Nesse sentido, os estudos sobre a burocracia demonstram que a discricionariedade é possibilitada justamente pela existência de normas e regras e a forma como estão construídas: seja por sua abrangência (regras muito genéricas permitem interpretações variadas); por sua ambiguidade (regras que permitem interpretações diferentes por seu próprio conteúdo); ou por sua sobreposição e conflito (regras sobrepostas ou conflituosas entre si exigem tomada de decisão do ator sobre qual adotar) (LIPSKY, 2010; MATLAND, 2009; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; WILSON, 1989).

4 No original: “a public officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction”.

Apesar de as regras serem ponto de partida para existência da discricionariedade, elas não são suficientes para compreender a totalidade do espaço existente para a ação, na medida em que há espaços interpretativos que antecedem a atuação dos burocratas de nível de rua. O espaço para exercício de discricionariedade existe na medida em que ocorrem conflitos entre os burocratas de nível de rua e seus gestores, ou seja, entre um desejo de controle *top down* e a oposição dos atores da ponta quanto a isso. Na perspectiva de Lipsky (2010), por exemplo, a chave reguladora do espaço para a discricionariedade são os gestores, que são os atores melhor posicionados para tomarem decisões a respeito da legitimidade ou ilegitimidade da discricionariedade de seus funcionários. Assim, a partir da análise da estrutura das regras e atuação dos gestores, é possível observar o espaço existente para discricionariedade.

A discricionariedade também é determinada por elementos organizacionais, como a gestão, o controle, a relação de mando e obediência, a padronização de processos etc. A escolha discricionária dos agentes se dá dentro de parâmetros organizacionais específicos, nos quais se circunscrevem comportamentos individuais e coletivos, sejam eles internos ou externos à organização. Como aponta Lipsky (2010), a atuação da burocracia deriva de condições organizacionais específicas que interagem com os incentivos e preferências para criar um cálculo de decisão nos *street-level bureaucrats* (SLB). Lipsky também adota uma lógica de que a discricionariedade está diretamente relacionada a um determinado regime de atuação estatal voltado à prestação de serviços públicos dos Estados de bem-estar social. Nessa perspectiva, a discricionariedade é marcada por um contexto onde o acesso a recursos para implementação das políticas era fortemente marcado por padrões burocráticos e regras de elegibilidade. A discricionariedade

seria, portanto, marcada por regras e elementos legais que regulam e determinam a atuação do Estado.

A análise do espaço existente não é suficiente para compreender como os burocratas de fato tomam decisões e, portanto, os resultados das políticas públicas – que nos leva à segunda e à terceira questões colocadas pela literatura, de levantar como os burocratas exercem a discricionariedade e quais fatores influenciam sua atuação.

O exercício da discricionariedade

Entender como a discricionariedade é exercida implica em buscar elementos que orientam e influenciam a atuação do burocrata. Perspectivas mais recentes têm apontado, por exemplo, que os atores não necessariamente agem orientados por regras, conforme as perspectivas que seguem a lógica *top down* da organização burocrática (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; SABATIER; MAZMANIAN, 1972). Sistematizando a literatura, Taylor e Kelly (2006) demonstram que há pelo menos três tipos de discricionariedade, diferenciadas por sua orientação: discricionariedade voltada a valores, baseada na atuação dos burocratas que fazem julgamentos éticos influenciados por treinamentos, códigos de conduta e abordagens profissionais; discricionariedade voltada às regras, ou seja, ao cumprimento das regras existentes, quando elas são pré-determinadas e bem disseminadas; discricionariedade voltada a tarefas, quando há processos bem desenhados e padronizados, cabendo aos burocratas executá-los dentro das conformidades.

Ao longo do tempo, a literatura sobre discricionariedade vem incorporando outras explicações, além das organizacionais, para compreender o que influencia o seu exercício. Uma corrente analítica, por exemplo, tem observado a influência de determinadas

profissões ao exercício da discricionariedade, argumentando que a dimensão corporativa de determinadas profissões influencia sobremaneira a atuação dos burocratas em elementos como a classificação sobre elegibilidade dos usuários (EVANS, 2011).

Outras correntes, filiadas a uma abordagem sociológica, têm buscado analisar questões de dimensão social ou cultural, como a o pertencimento social e subjetividades dos indivíduos, para compreender como os burocratas atuam (DUBOIS, 1999; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; RILEY; BROPHY-BAERMANN, 2005).

Riley e Brophy-Baermann (2005) apontam que a análise sobre a atuação da burocracia e o uso da discricionariedade deve se voltar a uma análise de indivíduos, e não apenas de organizações, na medida em que são aqueles que interpretam as regras, valores, expectativas e esperanças quando tomam as decisões para as quais foram contratados, ou seja, quando exercem a discricionariedade. Analisar o papel dos indivíduos e suas compreensões e sentimentos sobre os processos de implementação torna-se, portanto, central para observar o que valorizam no processo de tomada de decisão.

Para Maynard e Musheno (2003), na atuação dos burocratas há um conjunto de fatores operando e influenciando sua ação. Esses fatores têm dimensões legais e culturais e estão constantemente em disputa e criando tensões. Cabe, portanto, à burocracia decidir como lidar com estes múltiplos fatores. Para os autores, o exercício da discricionariedade está relacionado diretamente às regras e, ao mesmo tempo, aos julgamentos que os atores fazem sobre seu trabalho. No fundo, os burocratas consideram que as regras podem ser barreiras para fazerem aquilo que acreditam e, portanto, precisam construir justificativas para dar sentido àquilo que fazem. Assim, o uso da discricionariedade tem relação com os processos de julgamento que os burocratas

realizam para adaptar as regras e realizar as ações que acreditam e dão sentido ao seu trabalho. A discricionariedade opera, assim, num processo de classificação identitária dos usuários atendidos, o que significa compreender quem eles são, colocá-los em grupos de pertencimento e merecimento (ou não) das políticas. O trabalho dos burocratas e uso de sua discricionariedade serve, nesse sentido, para formar e forçar identidades, que permitam a eles proverem serviços e implementarem as políticas. Essas referências que permeiam o exercício da discricionariedade enquanto classificação são baseadas menos no próprio Estado e mais na concepção de sociedade que esses indivíduos têm. Essa concepção (e, portanto, sua posição social, sua trajetória, visão e valores de mundo etc.) são elementos centrais na determinação do exercício da discricionariedade operado pelos burocratas.

De forma similar, para Dubois (1999), o exercício da discricionariedade tem relação direta com o processo de construção de identidade e papel social dos burocratas. Partindo de uma análise sociológica da atuação da burocracia nos “guichês”, Dubois examina criticamente as estruturas sociais presentes nos encontros entre burocratas e usuários e institucionalizados a partir dessas trocas. Para o autor, burocratas não implementam políticas, mas sim a materializam, trazendo uma dimensão concreta da atuação da burocracia. Eles atuam, ao mesmo tempo, como agentes de Estado (responsáveis por materializarem as políticas a partir das normas existentes) e como agentes sociais individuais (responsáveis por trazerem identidades distintivas aos encontros). Deixam, portanto, de ser atores impessoais para serem vistos como agentes sociais com personalidades e trajetórias próprias que, em certas condições e limites, precisam exercer um papel de burocratas impessoais e padronizados.

Nesse processo, no entanto, Dubois (1999) afirma que os usuários não são

passivos, embora tenham menor poder e autoridade que os burocratas. Enquanto estes buscam estratégias para ganhar poder, os usuários se utilizam da discricionariedade dos burocratas para propor arranjos e conseguir acesso aos serviços dos quais se sentem merecedores. Nessa concepção, a ideia de discricionariedade não aparece apenas a partir de decisões organizacionais ou individuais dos burocratas, mas sim numa lógica interativa e embasada em identidades e posições sociais que criam situações de encontro dramáticas, nas quais cada ator (burocracia e usuário, ou mesmo outros atores burocráticos) tem papéis distintos, embasados em sentimentos e pensamentos para buscar descobrir quem é o indivíduo à sua frente.

As consequências do exercício da discricionariedade

Desde os primeiros estudos sobre implementação de políticas públicas, busca-se entender a *performance* das ações do Estado, ou seja, a realização de seus objetivos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; VAN METER; VAN HORN, 1975). Assim, a análise da discricionariedade esteve sempre relacionada à compreensão de como a atuação da burocracia influenciaria os resultados de uma política. O impacto do exercício da discricionariedade deve ser compreendido observando não apenas um único ator, mas também exercida por uma cadeia de atores. Existe uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebidos originalmente pelos formuladores e suas traduções enquanto políticas públicas (ARRETCHE, 2001). Essa distância diz respeito às contingências ao longo da implementação, em que diversos atores envolvidos nas políticas públicas tomam decisões, exercendo discricionariedade e impactando, de maneira conjunta, os resultados das políticas.

É nesse sentido que a literatura de discricionariedade vem ampliando o olhar analítico, considerando atores de diversas posições hierárquicas para compreender sua atuação e impacto sobre as políticas. Estudos clássicos demonstraram a importância de analisar a atuação dos burocratas de nível de rua e como ela é bastante influenciada pelo exercício da discricionariedade inerente à sua atuação (LIPSKY, 2010; HUPE; HILL; BUFFAT, 2015; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). A partir da análise de casos empíricos, diversos autores têm provado como os resultados das políticas públicas são decorrentes não apenas daquilo que foi formulado, mas também das decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua na medida em que exercem a discricionariedade.

Mais recentemente, alguns estudos têm também se detido a analisar os burocratas de médio escalão, aqueles que fazem a conexão entre os de alto escalão e os de nível de rua, observando como o exercício da discricionariedade é central para compreender a criação de contextos de implementação em que os burocratas de nível de rua atuarão e, portanto, a política pública será implementada (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Além disso, na literatura da ciência política e da administração pública, o tema da discricionariedade da alta administração é recorrente, demonstrando como estes atores tendem a tomar decisões críticas e centrais para as políticas públicas. Vale lembrar que, originalmente, os estudos a respeito da discricionariedade baseavam-se exatamente na atuação da alta burocracia, ou seja, daqueles atores que estão no topo das organizações e que têm contato constante com os políticos. Nesse sentido, Weber (1952) foi um dos pioneiros a identificar como os burocratas de substrato elevado eram os que tinham maior liberdade para tomada de decisão, garantida pela legitimidade democrática de que dispunham. Nesse mesmo modelo, os atores do nível operacional

das organizações tomariam menos decisões seguindo uma lógica de obediência às regras⁵.

Um exemplo de estudo da burocracia de alto escalão no Brasil é de Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) que, analisando a história da democracia, demonstram que historicamente a burocracia tem ampliado sua discricionariedade e sua autonomia com uma concessão de poder por parte dos políticos, que delegam a eles a capacidade de decidir. É sobretudo nessa literatura que o conceito de autonomia aparece, para tratar do papel decisório dos burocratas de alto escalão, mas é desconsiderado para os demais níveis hierárquicos.

O avanço na literatura sobre burocracia no processo de implementação de políticas públicas se deu principalmente pelo entendimento da complexidade da atuação dos burocratas, que teve como porta de entrada a compreensão de discricionariedade do ator. Ao questionar a relação de mando e obediência, e da dicotomia entre formulação e implementação, pressupõe-se uma liberdade de ação e pessoalidade dos burocratas em todos os níveis hierárquicos. Essa liberdade é ora entendida como discricionariedade, ora como autonomia. Ou seja, o conceito de autonomia em si se perde e se confunde com o de discricionariedade com frequência. Como é essencial que se entenda o conceito de autonomia de forma mais precisa e aprofundada, na próxima seção apresentaremos o histórico e os principais elementos relacionados ao conceito na Ciência Política.

O conceito de autonomia na análise do Estado e da burocracia

O conceito de autonomia ganha centralidade na Ciência Política sobretudo a partir

da retomada do Estado como foco de análise, em contraponto à ênfase dada à sociedade civil pelas perspectivas pluralistas, estruturais-funcionalistas e neomarxistas durante os anos 1950 e 1960 (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). A principal crítica da “terceira onda” de pensamento sobre o Estado (Evans, 1993) às abordagens marcadamente *society-centered* era a relutância em tratar o Estado como ator político autônomo⁶ (ROCHA, 2005). Estudos dessa vertente se desenvolveram com base em concepções weberianas de Estado para entender seu papel em reformas e revoluções, sua influência em políticas públicas e seus efeitos em conflitos sociais e agendas políticas. O aspecto analítico fundamental era a autonomia estatal, relacionada à definição e busca de objetivos de forma independente.

Ainda conforme a vertente que tem o Estado como centro de estudo, o elemento primordial para a autonomia do Estado estaria estritamente relacionado à sua capacidade de implementar objetivos oficiais, especialmente diante de uma oposição potencial ou real de grupos sociais poderosos, ou em circunstâncias econômicas desfavoráveis. Ela diz respeito à “qualidade do processo de definição e objetivos e prioridades” (MAZZUCA, 2012, P. 555). Ou seja, enquanto a autonomia estaria relacionada à tomada de decisão e à definição de objetivos, as capacidades seriam referentes às condições necessárias para a obtenção dos objetivos de forma bem-sucedida (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Essas condições e capacidades necessárias para a ação seriam supridas pela burocracia, entendida como “coletivos de servidores estatais organizacionalmente coerentes”⁷ (SKOCPOL, 1985, p. 9, tradução nossa).

5 Embora Weber considerasse que o controle da atuação dos burocratas fosse um ponto fundamental para garantia da própria democracia, o próprio autor ressaltava a dificuldade e os riscos inerentes ao controle do corpo burocrático.

6 Em seguida desenvolveram-se análises denominadas *policy-centered*, que serão estudadas mais à frente.

7 No original: “organizationally coherent collectivities of state officials”.

Ela fortaleceria o Estado em razão de seu caráter técnico (intelecto e conhecimento) e do acesso aos recursos de informação e de expertise.

Um aspecto antes considerado determinante para a autonomia da elite burocrática nos estudos centrados no Estado era seu insulamento com relação a classes dominantes (Evans; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). Em estudos posteriores, Evans (1993) questiona a equiparação do insulamento (até então confundido com autonomia) com a capacidade estatal, chamando atenção para o fato de que em contextos transformativos, a ação estatal “exige inteligência acurada, *inventividade*, repartições ágeis e respostas elaboradas a uma realidade econômica mutável” (Ibid., p. 7, grifos nossos). Tais argumentos exigiriam uma combinação de coerência interna e conexão externa, denominada “autonomia inserida” (Ibid., p. 24). A coerência interna⁸ é adicionada como elemento central para a autonomia estatal ao prover capacidade sustentável de ação, ao mesmo tempo que a *inserção* – referente a uma rede concreta de laços externos com a sociedade civil – estaria relacionada à inteligência estatal e à qualidade da implementação (Ibid., p. 26).

Parte da literatura sobre autonomia decorrente da “terceira onda” de estudos sobre Estado moderno e de seu papel como formulador de políticas públicas, denominado *policy state*, voltou o olhar especificamente para a burocracia. Carpenter (2001), por exemplo, chama atenção para a importância do estudo das organizações burocráticas, sua organização interna e seu caráter empreendedor, até então negligenciados nas pesquisas sobre o Estado. Segundo ele, esses aspectos seriam significativos por informarem sobre transformações institucionais, sobre os impactos efetivos das

ações do Estado e sobre as relações entre os políticos, cidadãos e burocratas.

A concepção de autonomia burocrática de Carpenter (2001) abarca a capacidade das agências de “mudar as agendas e preferências de políticos e do público organizado” (Ibid., p. 15). A *influência* das agências na mentalidade de atores seria possível em razão de sua legitimidade política, congruente ao conceito de legitimidade apresentado por Tilly (1985, p. 171) como “a probabilidade que outras autoridades irão agir para confirmar as decisões de uma dada autoridade”. Assim, o debate sobre autonomia burocrática é permeado sobre a questão de *poder* da burocracia.

Esse aspecto ganha espaço na literatura sobre burocracia desde o aumento do aparato governamental nos Estados absolutistas europeus, em que o papel exercido pelos servidores administrativos aumentou conforme a complexidade e o nível técnico de suas funções também cresciam (BENDIX, 1952, p. 117). Surgiram questões a respeito das decisões sobre políticas e sobre a representatividade das ações, sob o temor de “abuso de poder” pela organização administrativa. Isso decorria da crença na importância das capacidades técnicas, cuja força estaria na sua indispensabilidade e por ser insubstituível. Assim, a autonomia burocrática seria resultante da importância das capacidades técnicas, o que torna a burocracia insubstituível – “monopólio da técnica/expertise”; e a dificuldade em ser destruída em razão de ser responsável por serviços públicos essenciais – “monopólio do poder” (Ibid., p. 118).

Entretanto, Bendix (1952) reconhece que nenhuma burocracia possui ambos os monopólios simultaneamente nos Estados modernos. Ele propõe uma nova análise do poder da burocracia dando ênfase à importância

8 Entendida como: “organização autogerida que possa gerar incentivos suficientes a induzir seus membros individuais a adotar metas coletivas e assimilar suficiente informação que lhes permita escolher metas dignas de perseguir” (EVANS, 1993, p. 26).

da neutralidade profissional. Seu argumento central é que a indispensabilidade da administração especializada torna a burocracia moderna autônoma, mas a profissionalização a torna uma ferramenta subserviente, em razão da demanda de ser neutra (Ibid.) – ou seja, incapaz de determinar como seu poder deveria ser usado. Assim, o autor introduz o conceito de autonomia burocrática como determinada pela relação entre fatores como o monopólio de expertise e o potencial para o monopólio de poder. Tal autonomia decorreria de um poder derivado, delegado à administração por meio da representação organizada dos grupos sociais (Ibid.). Bendix sugere, então, que o “monopólio de expertise” (entendida como qualificação elevada) está ligado a um dado “grau de autonomia”, e não ao monopólio de poder (Ibid., p. 132). A ideia de “grau de autonomia” nos dá a entender que a autonomia burocrática pode ser associada a diferentes níveis de poder de ação, que podem variar conforme as características do corpo burocrático.

Além disso, autonomia, assim como discricionariedade, é vista como um aspecto relevante para qualquer profissão. Nesse sentido, Freidson (1970 apud BALLOU, 1998, p. 103, tradução nossa) se refere à autonomia como “o prêmio buscado por praticamente todos os grupos ocupacionais”⁹. Ela estaria associada, então, à satisfação e desejo por status profissional que, no caso de profissões estatais, adquira características únicas que merecem ser estudadas (Ibid., p. 102).

Entender autonomia da burocracia estatal consiste em responder, de forma semelhante à análise de discricionariedade, às seguintes perguntas: que elementos e características da burocracia atribuem ou limitam o poder de ação ao burocrata? Que práticas o burocrata pode exercer em vias de atingir seus objetivos políticos? Quais as consequências da ação autônoma do burocrata?

Autonomia: características da burocracia

Com relação às características da burocracia que lhe atribuem poder de ação, Carpenter (2001) afirma que autonomia é entendida como dependente da obtenção histórica de três condições: diferenciação, capacitação e reputação¹⁰. Primeiramente, as burocracias autônomas deveriam ser *politicamente diferentes* de atores que buscam controlá-las, ou seja, elas deveriam ter interesses, preferências¹¹ e ideologias únicas, que divergem daquelas de atores políticos e de interesses organizados (CARPENTER, 2001, p. 14). Além disso, autonomia burocrática requereria desenvolvimento de capacidades organizacionais únicas, tanto técnicas (como de análise e de administração de programas eficientemente) quanto criativas (habilidade de inovar, sendo o empreendedorismo burocrático uma condição para autonomia¹²). Por fim, o aspecto fundante da autonomia burocrática em Estados democráticos seria a *legitimidade política*, ou reputações inseridas em uma base de poder independente, ou seja, a crença por autoridades e cidadãos

9 No original: “the prize sought by virtually all occupational groups”.

10 Conceito de autonomia para Carpenter: “Whether celebrated or lamented, bureaucratic autonomy prevails when politically differentiated agencies take sustained patterns of action consistent with their own wishes, pattern that will not be checked or reversed by elected authorities, organized interests, or courts” (CARPENTER, 2001, p. 14).

11 Preferência para Carpenter é considerada em seu uso teórico de decisão, em que políticos prefeririam que a agência agisse diferente e, assim que a agência atua, o resultado representa uma perda política para os políticos e para os interesses organizados.

12 Isso fica evidente quando Carpenter afirma: “Autonomous agencies must have the ability to act upon their unique preferences with efficacy and to innovate. They must be bureaucratic entrepreneurs.” (CARPENTER, 2001, p. 14, grifos nossos).

de que agências podem oferecer benefícios ou resolver problemas de forma única.

Apesar de não se referirem diretamente ao conceito de autonomia, o conceito de autoridade prática de Abers e Keck (2013) nos traz *insights* interessantes sobre o poder de ação da burocracia. Tal autoridade nos permite entender as práticas empenhadas pelos atores estatais quando buscam mudanças institucionais e é definida como:

O tipo de poder prático gerado quando atores específicos (indivíduos ou organizações) desenvolvem capacidades e ganham reconhecimento em determinada área política, permitindo que eles influenciem o comportamento de outros atores. (Ibid., p. 2, tradução nossa¹³).

Para tratar da construção de instituições¹⁴, as autoras argumentam que o desenvolvimento de autoridade prática se dá por um processo relacional que envolve práticas de construção institucional (*institution-building practices*) (Ibid., p. 9). Tais práticas (que nos ajudarão a responder à terceira pergunta, mais à frente) desenvolvem as capacidades e geram reconhecimento da instituição perante outras, o que contribui para autoridade prática. Ou seja, as características da burocracia necessárias para seu poder de ação seriam o reconhecimento e o desenvolvimento de capacidades. Diferentemente de Carpenter (2001), as capacidades por si só já seriam uma fonte de autoridade prática, mesmo que não promovesse reputação.

A literatura da sociologia das profissões¹⁵ também nos oferece elementos interessantes

para responder à primeira questão. Com base nela, Evetts (2002) argumenta que os trabalhadores profissionais são muitas vezes caracterizados por terem autonomia tanto a respeito de julgamento e tomada de decisão profissionais, quanto pela imunidade de regulação e de avaliação por outrem. Como a tomada de decisão é associada a conhecimentos e habilidades complexos e requer um nível de julgamento caso a caso, a questão da autonomia estaria conectada à questão da expertise em si (FREIDSON, 1996 apud EVETTS 2002). Outro aspecto central seria a autorregulação das profissões, que garantiria a legitimidade e a autoridade dos profissionais para organizar seus próprios negócios. Isso proveria do próprio significado e da origem grega da palavra, em que “auto” seria “self” e “nomos”, “law”; logo, “self-law” (BALLOU, 1998, p. 103).

Condições para a ação autônoma da burocracia

A autorregulação abre caminho para a segunda pergunta, que trata das condições para ação autônoma. Esse elemento é central na diferenciação entre autonomia e discricionariedade. Enquanto a discricionariedade faria parte do acordo contratual estabelecido entre atores políticos e a instituição, os limites da ação autônoma estão relacionados às características da burocracia em si. A ação autônoma seria externa ao contrato e não poderia ser capturada pela relação agente-principal, sendo que o ator da burocracia poderia *mudar* os próprios termos da delegação e as

13 No original: “The kind of power-in-practice generated when particular actors (individuals or organizations) develop capabilities and win recognition within a particular policy area, enabling them to influence the behavior of other actors”.

14 Por elas entendidas como “forma comumente aceita de se fazer as coisas” (ABERS; KECK, 2013, p. 3).

15 É importante ressaltar que a literatura de sociologia das profissões tem um pano de fundo diferente da Ciência Política, pois foca em trabalhadores dentro de organizações sobre uma ótica das profissões, buscando diferenciá-las de ocupações não profissionais ou entender como elas se organizam e estão relacionadas ao contexto social amplo (SAKS, 2016).

estratégias políticas (CARPENTER, 2001). Para Carpenter (2001, p. 17), “a noção de discricionariedade comum para a Ciência Política e o direito administrativo é apenas um simples ramo da autonomia”. Como o pré-requisito para autonomia seria a reputação ou reconhecimento burocrático, a incerteza e a complexidade de uma dada área de políticas públicas – aspectos característicos da discricionariedade – não seriam suficientes para garantir a ação autônoma da burocracia, pois os atores políticos e grupos de interesses podem duvidar de sua capacidade de execução de tarefas com competência. Dessa forma, os limites ao poder de ação da burocracia não são dados apenas pelas regras, mas devem também ser observados conforme o contexto institucional e organizacional, bem como conforme as características da burocracia.

Enquanto Abers e Keck (2013) caracterizam mais detalhadamente os entraves do contexto institucional, Carpenter foca em aspectos organizacionais, como hierarquia e distribuição de poder interna. A autoridade prática exigiria que o ator abra espaço em um “entrelaçamento”¹⁶ organizacional complexo preexistente, onde o poder seria distribuído segundo diferentes lógicas, entre organizações heterogêneas, muitas vezes com jurisdições ambíguas. Em Carpenter, o poder estrutural da dinâmica hierárquica da burocracia faz com que os diferentes níveis de burocracia (alto, médio e baixo escalão) tenham diferentes poderes cruciais, como a habilidade de aprender e a autoridade para inovar.

Especificamente para tratar de empregos dentro de organizações, Evetts enxerga o trabalho profissional como uma “racionalização formal” (EVETTS, 2002, p. 344). Com exceção de profissões altamente especializadas como de

médicos, que podem obter autonomia mesmo em condições de emprego em organizações, para outros cargos:

A educação é generalista, a substância do trabalho é criada e avaliada de acordo com critério desenvolvido pelos superiores; a margem, flexibilidade e liberdade de trabalho são mais uma função de políticas permissivas que por poder ocupacional; a performance é controlada por meios hierárquicos e burocráticos, amenizada por uma regra de gentileza que evita ordens, favorecendo sugestão e orientação. Enquanto esses profissionais como classe muitas vezes têm elementos de discricionariedade, eles são pouco suficientes para o uso do termo autonomia”. (FREIDSON, 1994, p. 162 apud EVETTS, 2002, p. 344).

Conforme essa visão, discricionariedade e autonomia estariam relacionadas ao escopo da educação do burocrata, à forma como a substância de seu trabalho é determinada, à forma em que a liberdade e a flexibilidade de seu trabalho são determinadas, e ao controle da ação na estrutura hierárquica. Para Freidson, o trabalho em organizações seria discricionário por ser caracterizado por educação generalista, pela determinação do trabalho feita pelos superiores, e por flexibilidade da ação ser subjugada à permissividade e ao controle hierárquico. Ao contrário, autonomia estaria relacionada a posições de poder e significância, restrita a uma pequena minoria de cargos de elite. Para além dessa visão binária, argumentamos que é importante entender como essas diferentes características, tanto individuais quanto estruturais, podem conferir diferentes “graus de autonomia” aos diferentes atores da burocracia.

Nesse sentido, Batey e Lewis (1982) definem autonomia como “a liberdade para tomar decisões discricionárias e vinculativas consistentes com seu escopo da ação e a liberdade de

16 Termo em inglês: “Entanglement”, segundo as autoras Abers e Keck. Por outro lado, elas defendem que o entrelaçamento institucional permite mais mudanças criativas e inovação do que modelos institucionais uniformes e hierárquicos. (ABERS; KECK, 2013, p. 21)

atuar com base nessas decisões”¹⁷ (Ibid., p. 15, tradução nossa). Essa liberdade denota o que eles chamam de “devido poder de agir”, que derivaria tanto da autoridade da posição hierárquica ocupada como do conhecimento detido pelo burocrata. As decisões discricionárias seriam baseadas em julgamentos envolvendo busca por meios e objetivos relativos à responsabilidade do ator. Além disso, tais decisões, depois de tomadas pelo exercício da discricionariedade, não poderiam ser influenciadas enquanto são tomadas. A autonomia viria de duas fontes: a estrutura organizacional e do indivíduo profissional. A estrutura permite o exercício da autonomia, e o profissional tem capacidade e, ainda, precisa ter *vontade (willing)* para exercer autonomia (Ibid., p. 16).

Fica claro que, diferente da discricionariedade, as condições para a autonomia da burocracia não são necessariamente delimitadas por regras, pois envolvem tanto aspectos que dizem respeito ao burocrata individualmente (capacidades e reconhecimento de que dispõe) quanto estruturais (posição que ocupa na estrutura de poder na organização, e escopo e importância de suas atribuições). Como Hupe (2013) defende, autonomia pode ser entendida como “a liberdade de atores de buscar seu caminho independente de ação, que é aceito por atores relevantes na base de reputação por expertise e desempenho apropriado de tarefas”¹⁸ (Ibid., p. 435, tradução nossa).

Práticas que promovem autonomia

Partimos, então, para o estudo das práticas que podem atribuir à burocracia o reconhecimento necessário para sua ação. Para

Carpenter, tal reconhecimento seria obtido por meio de capacidade demonstrada da burocracia e pela inserção em redes múltiplas pelas quais os empreendedores podem construir coalizões para políticas públicas que promovem. As redes de interação da burocracia, para Carpenter (2001)¹⁹, significam o aumento de custos para as autoridades políticas de restringir a agência e representam a base reputacional da autonomia burocrática, logo, de sua legitimidade política. Carpenter argumenta que a afiliação de redes deve ser múltipla e diversa, garantindo ligação com várias bases de poder, e transversal em termos de classe, partido e ideologia, pois isso garantiria a aparência de neutralidade burocrática e uma coalizão estável e inviolável (ibid., p. 32).

Alguns autores da literatura de capacidades estatais também buscam compreender os aspectos interacionais da burocracia apresentados por Evans, chamando atenção para a importância das capacidades políticas para garantir a legitimidade das ações do Estado. Elas teriam o papel de “mobilização da sociedade, e articulação e compatibilização de interesses diversos em plataformas comuns” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20), e são constituídas por capacidades participativas, de coordenação interburocrática e decisória – enfatizando a relevância tanto das conexões externas (com atores sociais variados) como as internas (de colaboração e de concertação entre as burocracias) (PEREIRA, 2014).

Outro aspecto central do conceito de autonomia baseada em reputação de Carpenter é a inovação política (empreendedorismo). O autor afirma que esta se manifesta de duas formas: quando os empreendedores em agências

17 No original: “the freedom to make discretionary and binding decisions consistent with one’s scope of practice and freedom to act on those decisions”.

18 No original: “autonomy concerns the freedom of actors to pursue their own sustained course of action as accepted by relevant others on the basis of a reputation for expertise and appropriate task fulfilment”.

19 Indo além da ideia de autonomia inserida de Evans (1993), que enfoca as ligações com elites empresariais e não aprofunda na análise de mecanismos específicos das interações.

legitimadas inauguram, gerenciam programas sem autorização formal, ou criam programas com instrumentos fiscais novos; e quando eles induzem *policy makers* a considerarem, ou aprovarem, leis até então desconsideradas. A inovação seria tanto um marcador histórico da autonomia, como uma demonstração de capacidade a partir da qual a reputação burocrática é construída. Ou seja, há uma relação dual entre inovação e autonomia, em que esta é, ao mesmo tempo, prenúncio e resultado daquela (CARPENTER, 2001, p. 34).

Abers e Keck (2013) argumentam que o desenvolvimento de capacidades e de reconhecimento se dá por um processo relacional que envolve práticas de construção institucional (*institution-building practices*) (Ibid., p. 9), divididas em dois tipos: a articulação com outros atores e a experimentação de resoluções concretas de problemas, considerando a importância do imprevisto no processo. A articulação se dá por meio da conexão de atores por meio de suas redes, utilizando-as para desenvolver ideias. Já a experimentação envolve a combinação e a utilização de ideias, recursos e relacionamentos.

Ou seja, a construção de redes amplas de interação e a criatividade da burocracia configuram práticas essenciais para a ação autônoma da burocracia segundo os autores apontados. Quanto ao papel das redes de apoio, para Carpenter, elas são fatores fundantes do poder independente da burocracia, enquanto para Abers e Keck, elas estão relacionadas à obtenção de ideias (capacidade) que, por sua vez, é aspecto fundamental para a autoridade prática.

Impactos da ação autônoma

Por fim, apontamos para aspectos das consequências ou impactos da ação autônoma. Para que fins o burocrata age autonomamente? Aqui fica evidente que um aspecto é fundamental para definir a autonomia burocrática: a influência. Apesar de estudarem fenômenos diferentes –

criação/mudança institucional e autonomia burocrática, tanto Carpenter (2001) como Abers e Keck (2013) se utilizam de aspectos similares para explicar a ação da burocracia para terem poder de influência sob demais atores.

Uma diferença com relação a este ponto é que, enquanto em Abers e Keck a autoridade prática diz respeito à influência nos *comportamentos* dos demais atores, Carpenter enfatiza a influência na *mentalidade* e nas preferências. Nos dois casos, tanto as redes quanto as capacidades, inclusive desenvolvidas por experimentação e improvisação, são elementos centrais para a obtenção do reconhecimento/da reputação das ações burocráticas. A ação autônoma diz respeito, assim, à mudança nas agendas e preferências de políticos e do público organizado, na modelação de políticas, bem como criação e/ou mudanças institucionais.

Outra dimensão que pode ser explorada a respeito dos impactos das ações autônomas da burocracia é relacionada a seus objetivos. Segundo Carpenter (2001), a autonomia diz respeito à capacidade da burocracia de “agir conforme seus interesses”, mesmo que estes sejam diferentes dos defendidos por políticos ou interesses organizados. Um pré-requisito para autonomia seria a ação “autoconsistente da agência burocrática que, mesmo quando nem políticos nem interesses organizados preferem, eles não podem ou não vão anular ou constrianger no futuro” (Ibid., p. 17). Esse ponto nos remete à literatura emergente na Ciência política sobre *ativismo institucional*, que, em resumo, busca entender a atuação de burocratas na defesa proativa de causas contenciosas a partir de dentro do Estado (ABERS; TATAGIBA, 2014; BANASZAK; BECHWITH; RUCHT, 2003; PETTINICCHIO, 2012). Podemos inferir que a ação autônoma está associada a algum nível de diferenciação política e de autoconsciência dos valores que embasam os objetivos da ação. Com base em suas ideais e objetivos, os autores podem influenciar tanto

o comportamento quanto a mentalidade de outros atores dentro da burocracia.

Considerações finais: semelhanças e diferenças entre autonomia e discricionariedade

Este artigo teve como objetivo sistematizar, à luz da literatura, os conceitos de autonomia e de discricionariedade, tentando, a partir de um refinamento conceitual, avançar na possibilidade de uso dos distintos conceitos para estudos sobre burocracia. A partir do levantamento e contraposição de diferentes correntes teóricas, buscamos compreender os limites e potencialidades no uso de ambos os conceitos, trazendo alguns parâmetros analíticos que somem à já existente, mas ainda incipiente, literatura brasileira de estudos sobre o papel dos burocratas na implementação de políticas públicas.

O estudo da burocracia se revelou importante tanto para a literatura de políticas públicas como para a Ciência Política. A atuação dos burocratas estatais é essencial para entender os resultados institucionais, ao mesmo tempo em que a autonomia burocrática é fator central para a capacidade de o Estado atuar de forma efetiva. O conceito de discricionariedade emerge sobretudo a partir dos estudos de implementação de políticas públicas que buscavam entender o “elo perdido” entre a formulação e a avaliação dos programas governamentais, marcado por inconsistências. Já o conceito de autonomia burocrática na Ciência Política emerge com a literatura neoinstitucionalista que busca compreender o Estado como ente capaz de agir autonomamente, em contraponto às teorias centradas na sociedade. Entretanto, os dois conceitos muitas vezes são tratados como sinônimos nos estudos que se voltam para a burocracia e suas dinâmicas, sem que as peculiaridades de cada um sejam exploradas.

Buscamos apontar, assim, para as diferenças conceituais e analíticas de ambos os termos.

Analisando as diversas contribuições da literatura acerca dos conceitos de discricionariedade e autonomia, fica evidente que há algumas sobreposições e diferenças entre os conceitos que devem ser trazidos à tona no sentido de contribuir para o aprofundamento das discussões e análises sobre a atuação da burocracia.

Em primeiro lugar, é importante diferenciar uma abordagem de análise dos indivíduos (suas estruturas e ações) e das organizações. Os estudos sobre discricionariedade têm como foco a ação de indivíduos. Embora as organizações apareçam como fator importante para compreender as variações de comportamento (na medida em que condicionam fatores e recursos que agem sobre os indivíduos), o foco está no ator e não na organização. Já na literatura sobre o conceito de autonomia, apesar de as dimensões individuais e organizacionais também operarem, enfoque maior é dado na burocracia como coletivo. Ela dialoga com temáticas como insulamento, legitimidade estatal e construção institucional, tendo menor relação com a literatura sobre comportamentos individuais. A literatura trata da autonomia dos indivíduos apenas quando se refere às práticas necessárias para a garantia da autonomia organizacional, ou quando faz referência a profissões. A concepção que apresentamos sobre autonomia do burocrata foi construída com base em deduções a partir dessas abordagens.

Quando observamos apenas as dimensões da literatura que analisam comportamentos individuais, percebemos que os conceitos de autonomia e discricionariedade muitas vezes se sobrepõem. Assim, é importante identificar as semelhanças e as diferenças nos enfoques analíticos e na forma como os conceitos de discricionariedade e autonomia são operados nesse nível de análise.

A principal semelhança é que ambos os conceitos buscam explicar tanto a estrutura como a ação relacionados ao comportamento dos burocratas. Ambos também apontam as condições organizacionais como elemento explicativo da atuação dos indivíduos. Aqui, há uma interface com o conceito de autonomia organizacional, que pode ser um fator explicativo tanto da discricionariedade quanto da autonomia individuais. No entanto, os estudos sobre discricionariedade e autonomia buscam explicar diferentes dimensões da ação dos indivíduos. Enquanto os estudos baseados na discricionariedade têm como foco maior a compreensão da *variação* das ações e comportamentos dos indivíduos, os estudos sobre autonomia têm buscado compreender mais o *impacto* das ações, focando em seu poder de influência e nas mudanças que gera. Enquanto a discricionariedade é algo inerente à ação do burocrata e precisa ser compreendida, a autonomia requer algumas condições para que opere.

Para explicar a variação dos comportamentos dos atores, os estudos em discricionariedade analisam duas dimensões diferentes: aquela que busca explicar o *espaço* existente de discricionariedade (onde as regras e fatores organizacionais são o foco de análise) e aquela que busca explicar como os indivíduos se *utilizam* deste espaço existente. É nesta segunda dimensão que os conceitos de autonomia e discricionariedade mais se confundem. Ambos os conceitos buscam explicar como a ação de fato ocorre, focando ora sua variação, ora seus impactos. No caso da discricionariedade, a explicação de comportamentos variados é associada a aspectos organizacionais, como regras existentes e ao espaço organizacional dado; e a questões individuais, como preferências, valores, projetos políticos e inserção social. Já no conceito de autonomia, regras e condições organizacionais são compreendidas como *recursos* que possibilitam ou limitam a

influência da ação do burocrata; da mesma forma que características do ator, como suas capacidades e seu reconhecimento, são analisadas como elementos que podem fornecê-lo poder de influência.

Ou seja, embora haja conexões importantes entre os dois conceitos, fica claro que há pressupostos analíticos diferentes que devem ser considerados nas diferentes pesquisas. Em resumo, a discricionariedade e a autonomia da burocracia podem ser compreendidas de quatro maneiras, do nível organizacional para o individual:

1. Autonomia das organizações: relacionada à habilidade da burocracia, como coletivo, de realizar objetivos criados internamente ao Estado, permitindo que ele exerça poder de coerção e dominação de forma legítima. De início, associada ao insulamento da burocracia, a suas capacidades técnicas e, mais recentemente, à inserção social, diferenciação política, e reconhecimento/reputação.
2. Discricionariedade enquanto espaço para ação: discricionariedade é entendida como uma liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática, ou seja, como um elemento contratual. É estudada a partir da análise da estrutura das regras, dos parâmetros organizacionais e da atuação dos superiores.
3. Discricionariedade enquanto ação: relacionada à variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e implementam políticas públicas. Ela pode ser entendida por aspectos do indivíduo, como julgamentos, valores políticos, papel social, dentre outros.
4. Autonomia dos indivíduos: relacionada aos impactos da ação dos burocratas – influência na mentalidade e no comportamento

de outros atores –, que variam conforme suas capacidades e seu reconhecimento. Estudada por meio das práticas dos atores (relacionamentos e ações criativas/experimentais) bem como dos aspectos organizacionais (posição hierárquica do ator, capacidades da instituição) que limitam ou promovem sua ação autônoma.

Apesar de ser heurísticamente relevante fazer a distinção das quatro abordagens apontadas, ressaltamos que elas são inter-relacionadas, quando não sobrepostas. Por exemplo, ao mesmo tempo que podemos buscar entender a autonomia do indivíduo, analisando o que determina que ele influencie a organização onde atua, podemos também querer saber como sua autonomia varia conforme seus valores políticos. Ou seja, a ação do burocrata pode ser ao mesmo tempo autônoma e discricionária, e podemos querer entender como sua autonomia está relacionada a sua discricionarietà. O importante é que se tenha clareza sobre o

que se quer explicar e como os dois conceitos auxiliam na análise de formas diferentes. A autonomia do indivíduo e a da organização também estão imbricadas. Ao mesmo tempo em que a autonomia da organização impacta diretamente a forma como o indivíduo exerce sua autonomia, ao limitar ou prover o ator com os recursos necessários para sua influência, o indivíduo pode promover a autonomia da organização por meio de ações criativas.

Após as análises das diferentes correntes teóricas, compreendemos que os conceitos são centrais, mas que, muitas vezes, têm sido usados com pouco aprofundamento, o que gera sobreposições e confusões. Compreendemos também que há diferentes abordagens na análise: dos indivíduos e das organizações; das estruturas e das ações. Essas compreensões e diferenciações são centrais para avançarmos nos estudos sobre burocracia, deixando claro quais são os conceitos operantes nas análises e como eles podem ser confrontados entre si.

Referências

- ABERS, R. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. 2016. No prelo.
- ABERS, R.; KECK, M. Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics. New York: Oxford University Press, 2013.
- ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. Anais... Caxambu: Hotel Glória, 2014.
- 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.
- BALLOU, K. A concept analysis of autonomy. *Journal of Professional Nursing*, Amsterdam, v. 14, n. 2, p. 102-110, 1998.
- BANASZAK, L. A.; BECHWITH, B.; RUCHT, D. Women's movements facing the reconfigured State. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- BATEY, M.; LEWIS, F. Clarifying autonomy and accountability in nursing service: Part 1. *The Journal of Nursing Administration*, Hagerstown, MD, v. 12, n. 9, p. 13-18, 1982.

- BENDIX, R. Bureaucracy and the problem of power. In: MERTON, R. K. et al. (Ed.). Reader in bureaucracy. 4. ed. New York: Free Press, 1952. p. 114-135.
- CARPENTER, D. The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Woodstock: Princeton University Press, 2001.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Enap, 2015.
- DAVIS, K. Discretionary justice: a preliminary inquiry. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1971.
- DUBOIS, V. La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).
- ELLIS, K. "Street-level bureaucracy" revisited: the changing face of frontline discretion in adult social care in England. Social Policy and Administration, Hoboken, v. 45, n. 3, p. 221-244.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 1-23, 1993.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. British Journal of Social Work, New York, v. 41, p.368-386, 2011.
- EVETTS, J. New directions in state and international professional occupations: discretionary decision-making and acquired regulation. Work, Employment and Society, Thousand Oaks, v. 16, n. 2, p. 341-353, 2002.
- FARIA, C. Ideias, conhecimento e políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. DMS-Der Moderne Staat, [S.l.], v. 2, p. 425-440, 2013.
- HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. Understanding street-level bureaucracy. Bristol: Policy Press, 2015.
- KATO, J. Institutions and rationality in politics: three varieties of neo-institutionalists. British Journal of Political Science, Cambridge, v. 26, n. 4, p. 553-582, 2013.
- Kooiman, J. Governing as governance. London: Sage, 2003.
- LIPSKY, M. Toward a theory of street-level bureaucracy. Madison: Institute for Research on Poverty, 1969. p. 48-69.

- _____. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. 30. ed. New York: Russel Sage Foundation, 2010.
- LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). Burocracia e política no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- LOTTA, G. Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, UK, v. 5, n. 2, p. 145-174, 2009.
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- MAZZUCA, S. Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 32, n. 3, p. 545-560, 2012.
- PEREIRA, A. K. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. 2014. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- PETERS, G. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. *Public Policy and Administration*, Vinius, v. 1, n. 30, p. 7-21, 2009.
- PETERS, G.; PIERRE, J. *Handbook of policy administration*. London: Sage, 2003.
- PETTINICCHIO, D. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, Rochester, NY, v. 6, p. 499-510, 2012.
- PIRES, R. Flexible bureaucracies: discretion, creativity, and accountability in labor market regulation and public sector management. 2009. Thesis (PhD in Urban Studies and Planning) – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2009.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3. ed. London: University of California Press, 1984.
- ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.
- SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. *Can regulation work? The implementation of the 1972 California Coastal Initiative*. New York: Plenum Press, 1972.
- SAKS, M. A review of theories of professions, organizations and society: the case for neo-Weberianism, neo-institutionalism and eclecticism. *Journal of Professions and Organization*, Oxford, v. 3, n. 2, p. 1-18, 2016.

- Riley, Dennis D. and Bryan E. Brophy-Baermann. *Bureaucracy and the Policy Process*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2006.
- SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 11, p. 303-326, 2008.
- SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- TAYLOR, I.; KELLY, J. Professionals, discretion and public sector reforms in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*, Wagon Lane, v. 19, n. 7, p. 629-642, 2006.
- TILLY, C. War making and State making as organized crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.
- VAN METER, D.; VAN HORN, C. The policy implementation process: a conceptual framework". *Administration & Society*, Thousand Oaks, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.
- WEBER, M. The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction. In: MERTON, R. K. et al. (Ed.). *Reader in bureaucracy*. 4. ed. New York: The Free Press, 1952. p. 18-28.
- WILSON, J. *Bureaucracy: what governments do and why they do it*. New York: Basic Books, 1989.

Resumo

Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia

A compreensão dos processos de implementação das políticas públicas e as transformações nos modelos de gestão pública trouxeram a burocracia e o contexto de suas ações ao centro de muitos estudos de políticas públicas. Dois conceitos ocupam um lugar central neste debate: discricionariedade e autonomia. Ambos são amplamente utilizados para caracterizar as ações do burocrata que não se restringem à relação principal-agente. No entanto, eles são comumente tratados como sinônimos, sem um questionamento sobre suas diferenças conceituais e implicações analíticas. Nosso objetivo é desenvolver uma análise crítica dos conceitos de discricionariedade e de autonomia, buscando compreender suas implicações em termos de estudos empíricos sobre as ações do burocrata estatal. Elencamos as diferentes abordagens ao estudo dos dois conceitos, seus diferentes usos e consequências analíticas, com base no mapeamento das literaturas de ciência política e de administração pública que os estudam historicamente. Como resultado, apontamos para a possibilidade de diferenciação entre quatro diferentes concepções: a autonomia das organizações; a discricionariedade enquanto espaço de ação delegado aos indivíduos; a discricionariedade enquanto ação realizada pelos indivíduos; e a autonomia dos indivíduos enquanto capacidade para agir.

Palavras-chave: Implementação; Políticas Públicas; Burocracia; Discricionariedade; Autonomia.

Abstract

Autonomy and discretion: qualifying key concepts on bureaucracy studies

Understanding processes of public policies implementation, as well as the transformations in public management models has brought bureaucracy and context of its actions to the center of many studies on public policies. Two concepts occupy a central place in this debate: discretion and autonomy. Both are widely used to characterize bureaucrat's actions, which are not restricted to the principal-agent relationship. However, they are commonly treated

as synonyms, without questioning about their conceptual differences and analytical implications. Our objective is to develop a critical analysis on concepts of discretion and autonomy, seeking to understand their implications in terms of empirical studies on the state bureaucrat actions. We catalogued the different approaches to the study of these two concepts, their different uses and analytical consequences, based on political science and public administration literature mapping that study them historically. As a result, we point to the possibility of differentiating four distinct conceptions: autonomy of organizations; discretion as a space of action delegated to individuals; discretion as an action performed by individuals; and individuals' autonomy as capacities to act.

Keywords: Implementation; Public Policy; Bureaucracy; Discretion; Autonomy.

Résumé

Autonomie et Discretion : clarifiant les concepts clés pour l'étude de la bureaucratie

La compréhension des processus de mise en œuvre des politiques publiques et les transformations dans les modèles de gestion publique ont mis la bureaucratie et le contexte de leurs actions au centre de nombreuses études de politiques publiques. Deux concepts occupent une place centrale dans ce débat : la discrétion et l'autonomie. Les deux sont largement utilisés afin de caractériser les actions du bureaucrate qui ne sont pas limitées à la relation principal-agent. Cependant, ils sont généralement traités comme des synonymes, sans s'interroger sur leurs différences conceptuelles et leurs implications analytiques. Notre objectif est de développer une analyse critique des concepts de discrétion et d'autonomie, cherchant à comprendre leurs implications en termes d'études empiriques sur les actions du bureaucrate d'Etat. On focalise les différentes approches de l'étude des deux concepts, leurs différents usages et conséquences analytiques, basés sur la cartographie des littératures de la science politique et de l'administration publique qui les étudient historiquement. Par conséquent, on souligne la possibilité de différencier quatre conceptions différentes : l'autonomie des organisations ; la discrétion en tant qu'espace d'action délégué aux sujets ; la discrétion en tant que l'action prise par des sujets ; et l'autonomie des sujets en tant que capacité d'action.

Mots-clés : Mise en œuvre; Politiques Publiques; Bureaucratie; Discretion; Autonomie.

