

Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado

Tarcísio Perdigão Araújo Filho¹

Resumo:

Este artigo contém reflexões sobre as principais características e peculiaridades da chamada “burocracia do nível de rua”. Policiais, assistentes sociais, agentes de fiscalização são exemplos de integrantes dessa categoria analítica por se constituírem como uma das principais interfaces do Estado perante os cidadãos. Estes trabalhadores vivenciam limitações, dificuldades e pressões semelhantes para desempenharem suas funções, principalmente porque, estão em constante relacionamento direto com os cidadãos. Por isso, busco neste artigo lançar mão da literatura da sociologia interacionista como um aprofundamento teórico que suporte novas reflexões acerca dos efeitos e do valor dos momentos de interação entre burocratas do nível de rua e seu público para a implementação dos serviços públicos.

Palavras-chave: Burocracia do nível de rua; discricionariedade; interacionismo; empreendedorismo moral; impositores de regras.

Abstract:

This paper contains reflections on the main characteristics and peculiarities of the “street-level bureaucracy”. Police officers, social workers, enforcement agents are examples of members of this analytical group as long as they represent one of the main interfaces of State for the citizens. These workers experience similar limitations, difficulties and pressures while they perform their functions mainly because they are in constant and direct relationship with citizens. Therefore, I take hold of interactionist sociology as a theoretical support for new reflections on the impact and value of the interaction between the street-level bureaucrats and their clients for the implementation of public services.

Keywords: Street-level bureaucracy; discretion; interacionism; moral entrepreneur, rule enforcers.

¹ Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestrando em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Introdução

Há cerca de um ano e meio venho me empenhando em uma pesquisa sobre o trabalho de funcionários nas “linhas de frente” da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), os auxiliares de fiscalização². Trata-se de uma categoria de trabalhadores responsáveis por variadas demandas associadas ao controle de práticas ditas irregulares/ilegais em espaços públicos da cidade. O trabalho dos auxiliares de fiscalização chama a atenção por se tratar de uma função alocada concretamente nas pontas do controle sobre irregularidades no espaço público, estes agentes lidam com a rotina da operacionalização das regras de conduta nas ruas da cidade, em contato direto com os cidadãos.

Por meio dos dados de pesquisa gerados até então por meio de entrevistas em profundidade e observação direta do trabalho realizado pelos agentes da Prefeitura no Centro de Belo Horizonte, foi possível caracterizar, ainda que preliminarmente, sua ocupação: estes trabalhadores estão alocados na base da cadeia hierárquica da burocracia municipal; sua função predominante é a da vigilância ostensiva em espaços públicos onde há grande movimentação de pessoas, cujo objetivo central é o controle do comércio ambulante irregular; os auxiliares, atualmente, não recebem capacitações técnicas ou teóricas sobre como atuar e conhecem pouco sobre o conteúdo das legislações que operacionalizam atualmente³, reconhecem que o que sabem foi aprendido “na prática”, “nas ruas”, “na tora”; o objetivo anunciado de sua atuação é o da “manter as ruas limpas”, referindo-se às irregularidades no geral, mas principalmente o comércio ambulante.

Ponto crucial de minhas impressões iniciais foi que, especialmente no contexto de sua atribuição principal, o da vigilância ostensiva nas ruas, estes agentes possuem relativo poder de decisão sobre quais irregularidades serão de fato controladas⁴, em nome da manutenção desta “limpeza”. Devido a condições situacionais diversas (e quase sempre adversas, pelo ponto de vista dos entrevistados) para sua atuação como agente de controle, formas diversas de “resolução” dos problemas rotineiros podem ser tomadas por eles, uma vez que existem poucas possibilidades para que sigam procedimentos de atuação rígidos e disciplinados. Em outras palavras, como observado, o trabalho desempenhado por estes trabalhadores é fortemente marcado pelo relativo poder discricionário que dispõem e por condições de atuação que não os enrijece em protocolos concretos e bem definidos.

Segundo a fala dos entrevistados, compreende-se que estes trabalhadores são ordenados a cumprirem funções significativamente complexas, difíceis de serem postas em prática,

2 Há de se esclarecer que estes trabalhadores não são propriamente funcionários da PBH, são terceirizados por contrato de mão de obra. Ainda assim, sabe-se que eles prestam serviços unicamente para a gestão municipal e são gerenciados exclusivamente pelo corpo de funcionários públicos.

3 Desde o início dos anos 2000, existe uma única peça jurídica que demarca legalmente práticas em espaço público na cidade, o Código de Posturas de Belo Horizonte (2003) – cunhado como Lei. 8.616. Este marco regulatório das “posturas” conta com mais de 300 normas, criadas ao longo dos anos desde 1930. Há uma variada gama de normas relacionadas aos usos e práticas nos espaços públicos: utilização das calçadas, instalação de faixas, instalação de publicidade, regularização de obras privadas, incluindo direcionamentos sobre solicitações de alvarás, e etc.

4 A saber, a atividade padrão envolvida nesse tipo de modalidade de trabalho é, basicamente, a de permanecer num ponto fixo (podendo às vezes se movimentar por alguns quarteirões próximos) para coibir que pessoas venham a realizar algum tipo de irregularidade naquelas mediações e, assim, realizar uma espécie de controle imediato das práticas naquele espaço. Ao constatar alguma irregularidade sendo realizada, o agente deve conversar com o infrator para deixá-lo ciente de que está irregular e, assim, convencê-lo a não insistir. Caso não haja sucesso, o agente se comunica com os fiscais dos escritórios (este sim com legitimidade para assinar a atuação) que se deslocam para tomar as medidas legais apropriadas, como a apreensão de mercadorias, emissão de multas e etc.

em espaços de trabalho conturbados e inseguros, diante de muita pressão por eficiência, ainda que recebam poucas orientações e capacitações normativas para a sua prática pela instituição. Todas estas dificuldades apresentadas ao longo de meu contato com o campo estão somadas às idiosincrasias de uma rotina fortemente marcada pelo relacionamento face-a-face e constante com as pessoas que transitam pela cidade, e especialmente com seu público alvo: comerciantes ambulantes, moradores de rua, artistas de rua. Os auxiliares de fiscalização da PBH podem ser encarados, portanto, como exemplos de burocratas do nível de rua, como conceituado por Michael Lipsky (1969, 1980), atores que cotidianamente lidam com performances comunicativas que envolvem a conciliação de variadas demandas, necessidades e constrangimentos (LOTTA, 2010), em contextos de implementação de políticas ou serviços públicos.

Diante deste quadro geral, meu objetivo principal na pesquisa é o de analisar a atuação social dos auxiliares de fiscalização da PBH para compreender qual o real impacto de suas atividades para o controle de práticas no cenário urbano da cidade implementado pela gestão municipal e previsto no Código de Posturas. Tomo a perspectiva microssociológica como possibilidade de entender os dilemas que se deparam estes sujeitos em seu fazer laboral diário. Recorro, como base, a autores como Michael Lipsky - para dar conta das especificidades da realidade de um burocrata do nível de rua - e Howard Becker - que oferece conceitos valiosos que servem como possibilidade de uma análise pelo viés interacionista e construcionista sobre o *desvio* e o controle social.

A proposta deste artigo é o de discutir, primeiramente, as principais dimensões do conceito de “burocracia do nível de rua” como parte central do arcabouço teórico que sustenta a investigação empírica, além de localizar a obra de Lipsky na tradição sociológica. Em um segundo momento, busco expandir o debate teórico-metodológico lançando mão dos conceitos típicos da sociologia interacionista do desvio para analisar a “regra” e sua execução como fatores sempre relacionais e explorar, assim, os efeitos desses processos numa pesquisa que aborde a relação entre agentes de controle e o público.

Burocracia do nível de rua e suas dimensões

“Street-Level Bureaucracy”, ou “burocracia do nível de rua”, como foi literalmente traduzido pela literatura brasileira, foi o termo designado pioneiramente por Michael Lipsky para denominar uma classe específica da estrutura burocrática dos governos contemporâneos. Estas burocracias possuem características específicas que os distinguem e os fazem, assim, um grupo analiticamente coeso para os estudos sobre práticas burocráticas, governança e políticas públicas. Alguns exemplos são: policiais, professores, agentes de saúde, assistentes sociais, agentes de fiscalização, entre outros. Michael Lipsky (1976) elucida que estes profissionais são uma espécie de representantes do Estado contemporâneo perante as pessoas, e por isso, são atores considerados estratégicos para a compreensão da realidade das políticas públicas atualmente.

A teoria do *Street-level Bureaucracy* traz como perspectiva central os dilemas individuais dos funcionários que trabalham diariamente com as políticas em seu nível operacional, que lidam diretamente com o público dessas políticas e também com os conflitos decorrentes dessas interações. Por meio de sua abordagem aproximada da realidade dos indivíduos que operacionalizam as políticas públicas, os estudos de burocracia do nível de rua tem um ponto de vista privilegiado do processo de conhecimento dos serviços governamentais. Para Evelyn

Z. Brodtkin (2011), estudos que têm o olhar sobre o trabalho dos burocratas do nível de rua lançam luz sobre uma parte opaca do serviço público que está entre seu aspecto formal, o que ela se propõe, e seus resultados finais. Ademais, diz que ao empenharmos nossos olhares para o que acontece dentro das organizações, enquanto realizam cada uma de suas operações básicas, podemos compreender a maneira com que se relacionam às práticas populares - ao “nível de rua” - com as políticas que se lançam nesse nível.

Segundo Lipsky, três premissas básicas definem o trabalho desses funcionários públicos alocados nas linhas de frente do Estado.

1. Eles trabalham, em um curso regular de rotina, em interação constante com os cidadãos;
2. Embora faça parte de uma estrutura burocrática, estes funcionários atuam com certa independência dessa estrutura. Um elemento dessa independência é o poder que lhe foi concebido em tomar decisões, ou seja, o poder discricionário inerente a sua função na organização;
3. O impacto potencial de suas decisões para os cidadãos com que lida é significativo. (LIPSKY, 1976)

Segundo o ponto de vista de Lipsky (1980), basicamente, a grande relevância do trabalho desses funcionários está na responsabilidade de transmitir os esforços de uma política de governo para os cidadãos, isto é, mediando aspectos do relacionamento entre estes e o Estado. De certa forma, demonstram por meio de seu trabalho “do que se trata a política pública” em questão, e mais do que isso diz sobre “como estará atuando o governo” em determinada função pública, seja ela relacionada à promoção de bem-estar social ou ao controle social, como é o caso dos meus sujeitos de pesquisa.

A burocracia do nível de rua está alocada num nível essencialmente problemático da burocracia. Isso ocorre porque são cobrados intensamente tanto da organização pela qual trabalham - uma vez que estão no último nível de execução das políticas e carregam consigo grandes responsabilidades sobre o sucesso destas -, quanto pelos cidadãos alvo dessas políticas - uma vez que representam uma das principais interfaces do Estado. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que sofrem pressão institucional para aumentarem a efetividade e responsividade, por um lado; por outro, sofrem pressões face-a-face por parte dos cidadãos para que direcionem as ações do Estado segundo seus interesses pessoais ou de grupo (LIPSKY, 1980). No caso dos auxiliares de fiscalização, fica evidente que ocupam esse espaço conflituoso: são frequentemente cobrados por manterem as “ruas limpas” (expressão nativa) e por manterem-se fiéis às leis, enquanto aplicadores destas; enquanto isso, são pressionados (individualmente, em sua rotina) pelos camelôs e outros potenciais infratores para abrir exceções: “aliviarem o lado deles”, para “darem uma chance”, para “fazerem vista grossa”.

Ainda que se seja possível distinguir quais conflitos são internos à organização ou externos a ela, todas as dificuldades descritas são inter-dependentes, juntas têm sentido para que se compreenda as particularidades dos serviços públicos “ao nível de rua” como práticas *marginais* do Estado. Neste caso, entende-se por *marginem* os espaços sociais onde as leis e os marcos referenciais do Estado são recriados em suas formas de ordenamento social (DAS & POOLE, 2004), como é o caso de políticas públicas que dependem da atuação de burocratas para coordenarem a interação entre cidadãos e os aparatos de governo. Todas as características dos burocratas do nível de rua descritas anteriormente são direta ou indiretamente

associadas ao fato de que estes burocratas estão nas pontas, e estão em contato direto com a realidade social concreta, onde ficam evidentes as práticas e estratégias típicas das *margins*. Das e Poole enfatizam que as práticas de governo nas bordas são tão importantes para a constituição do Estado, como as exceções são importantes para a regra.

Entre a discricionariedade e o *client processing*

Em sua tese de doutorado, Gabriela Spanghero Lotta (2010) reconhece que existe na literatura sobre políticas públicas uma lacuna de análise sobre a implementação de políticas referente principalmente às interações e valores dos atores envolvidos nestes processos. A autora esclarece que:

... os agentes de implementação lidam, em sua prática, com processos de interação que envolvem diferentes valores, referenciais e identidades. Nesses processos de interação, portanto, entram no contexto as mais variadas identidades, demandas, necessidades e referenciais, além de constrangimentos e normas institucionais, que devem ser negociados para a construção das práticas de implementação. Esses processos requerem negociações entre os diversos fatores que aparecem na interação, para que se possa, efetivamente, implementar as políticas públicas. (LOTTA, 2010, p.53)

A atuação da burocracia nas linhas de frente do Estado deve ser referenciada, em grande medida, por ocuparem uma posição de decisão em última instância na implementação de políticas públicas, por possuírem relativo poder discricionário dentro das agências públicas. Essa característica apresenta relevância, num determinado sentido, porque demonstra certa volatilidade das regras formais. Assim, abre-se possibilidade, por exemplo, para que suas aplicações das leis possam ser rebatidas, discutidas e interpeladas pelos cidadãos. A percepção do público acerca do trabalho desses profissionais os leva a crer que as decisões que tomam não são totalmente definitivas, enxergam no papel individual deste burocrata uma possibilidade para fazerem as regras um pouco mais flexíveis (LIPSKY, 1980). A maneira com que exercem a discricionariedade, sempre em cenários de interação com o público envolvido nessas decisões, realmente cria condições favoráveis para práticas de negociação ou barganha.

Lipsky deixa claro que a discricionariedade dos burocratas nas linhas de frente do Estado está em poder determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios ou sanções planejadas por suas organizações estatais. Um dos motivos para que estes agentes exerçam considerável poder discricionário é que, muitas vezes, são submetidos a demandas institucionais extremamente contraditórias e volumosas, não passivas de serem programatizadas no cotidiano. Seu poder de agir seletivamente e criar critérios de prioridades sobre “quem” e “como” recebe os benefícios ou sanções do Poder Público tem importância estrutural para a transformação desses objetivos institucionais em trabalho prático.

As características desse grupo demonstram que a burocracia do nível de rua (como objeto de pesquisa) se distingue da ideia de burocracia presente nos modelos de análise clássicos sobre o Estado Moderno. A obra de Michael Lipsky apresenta-se como uma problematização das teorias clássicas sobre burocracia.

Certamente o maior referencial teórico que há sobre burocracia nas ciências humanas é Max Weber. Seus textos foram base para uma tradição de estudos genuinamente sociológicos sobre o fenômeno burocrático. Para este autor, a burocracia é um fenômeno inerente ao surgimento do Estado, e tendo ela atingido seu ponto máximo de racionalidade na Modernidade.

A burocracia caracterizada por Weber – como tipo ideal - é tida como altamente funcional, operante como uma organização altamente racional e pautada em regras racionais-legais, predominando preceitos como a hierarquia, a disciplina e a especialização. (WEBER, 2002)

A burocracia, como descreveu Weber (2002), pensada como o modelo ideal de funcionalidade para o contexto do Estado Moderno, deve ser associada a duas características fundamentais para que se compreenda sua manutenção e legitimidade: a *impessoalidade* nas relações sociais e a *universalidade*. A burocracia é impessoal e universalista porque, uma vez que deve operar pela lógica racional-legal para se legitimar, é obrigada a reconhecer os cidadãos de modo formal e normativo, como se fossem iguais. Tal como se situa a burocracia ideal de Weber, a discricionariedade de seus membros é considerada uma espécie de “brecha” para sua funcionalidade, como bem explicaram Fernando Filgueiras e Ana Luiza Melo Aranha na passagem que segue:

A partir do conceito weberiano de burocracia, configurou-se uma relação direta entre as formas organizacionais e administrativas, tanto privadas quanto públicas, e a política, propriamente dita. Na chave weberiana do conceito de burocracia, ela é uma forma de socialização do poder, sendo, por conseguinte, um instrumento de poder de primeira ordem. Ou seja, quem controla a burocracia tem poder. E o elementar dessa relação entre as organizações burocráticas e a política é o fato da discricionariedade. Uma vez que se baseia na existência de uma legalidade posta pelo Estado e fundamentada racionalmente, bem como parte do princípio da impessoalidade e da hierarquia, os burocratas não devem ter margem de discricionariedade em sua ação cotidiana em um tipo ideal de burocracia. (FILGUEIRAS & MELO ARANHA, 2011, p. 352)

Alguns dos sociólogos posteriores a Weber que se interessaram pelo tema da burocracia desenvolveram pontos cruciais sobre a estrutura burocrática formalizada pelo autor clássico. Merton (1978), por exemplo, identifica a possibilidade de disfunções ou de efeitos não previstos no funcionamento normal de uma rotina burocrática, uma vez que as funções, por mais que sejam técnicas, formalizadas e mecanizadas, são executadas por pessoas potencialmente imperfeitas. Outro autor importante para a discussão pós-weberiana sobre o tema foi Etzioni (1976) que, por sua vez, tinha um olhar estruturalista sobre a burocracia, reconheceu certa fragilidade na normatividade funcional garantidora da “ordem burocrática”, como o enfraquecimento do compromisso dos empregados com os objetivos da organização e a interferência de fatores externos à estrutura burocrática.

Com o passar dos anos, surgiram variados modelos teóricos e pesquisas empíricas dedicadas a uma compreensão das burocracias como fenômeno moderno de grande importância para as sociedades e Estados modernos, mas também um rico campo de pesquisa em relações humanas em organizações. Mesmo que, muitos desses trabalhos tenham se debruçado nos textos de Weber como um princípio teórico, estas se preocupavam, quase sempre, em empreender críticas ao seu modelo, trazendo a burocracia mais próxima da realidade social e a afastando de um modelo normativo.

Autores como Simon & March, por exemplo, foram uns dos principais expoentes da sociologia das organizações, foram autores que trouxeram novas abordagens sobre a ação e a racionalidade dentro de organizações modernas. Estes autores foram grandes críticos das teorias econômicas clássicas sobre a ação, ligadas aos *rational choice*, dominantes até então em estudos de curto alcance em organizações. Simon & March (1972) negavam a noção nor-

mativa sobre os indivíduos de que logram otimizar suas decisões, uma vez que atuam em ambientes com regras e opções minuciosamente especificadas e nitidamente definidas. Estes autores, de certa forma, “humanizam” as burocracias, já que reconhecem que os indivíduos possuem *racionalidade limitada*, isto é, são incapazes de conhecer todas as alternativas possíveis para suas escolhas, e tampouco sabem perfeitamente qual delas é “a escolha ótima”. Como a noção de “opção ótima” é puramente normativa e inaplicável à realidade prática, reconhece-se que os indivíduos não buscam resultados ótimos, mas apenas soluções satisfatórias aos dilemas do dia-a-dia (SIMON & MARCH, 1972).

De modo geral, uma das grandes contribuições de Simon & March para o estudo das organizações burocráticas é a de que se deve substituir a visão administrativa-econômica na qual os funcionários são vistos como meros instrumentos, reconhecendo que estes têm necessidades, motivações e impulsos próprios, mesmo enquanto integrantes de alguma organização fechada (SIMON & MARCH, 1972).

Certamente, as teorias críticas da burocracia weberiana foram muito importantes para as ciências sociais e administrativas uma vez que se atentam para as organizações e as funções burocráticas como realidades humanas mais complexas do que se espera (levando-se em conta um modelo normativo), uma vez que estão repletas de diversidades, incertezas e disputas (CROZIER, 1963). É neste mesmo sentido, com o desenvolvimento de estudos menos formalistas sobre a burocracia, que Lipsky busca desenvolver sua teoria do *street-level bureaucracy*. Lipsky possibilita que enxerguemos o indivíduo burocrata e seus dilemas de nível pessoal, e não mais a burocracia, como uma massa humana coesa e homogênea.

Um dos pontos fortes da obra deste autor, *Street-level Bureaucracy* (1980), é a caracterização dos burocratas do nível de rua como *policy makers*, indivíduos cuja função é o de literalmente realizar as políticas, ou seja, quem lida rotineiramente com a realidade da função pública, em considerável medida interferindo em seu formato. A condição de estar ao “nível da rua”, em interação com o público das políticas, permite ao indivíduo que a ocupa esta posição significativa amplitude de escolhas como “realizador das políticas públicas”. Esta função dos burocratas do nível de rua está pautada em duas facetas de sua posição: (1) seu relativo poder discricionário; (2) e a relativa autonomia das autoridades organizacionais. Estas duas características estão inter-relacionadas para a constituição dos burocratas das pontas como um “entregador” ou um “executor” dos serviços públicos.

Michael Lipsky esclarece que na tentativa diária dos burocratas do nível de rua em construir uma rotina de trabalho, realizam o que o autor chama de *client processing*, uma expressão que explica que a construção tácita dessas rotinas remete à tendência de um envolvimento técnico com o público daquele serviço público. Lipsky explica que a relação com o público por processamento é resultado de uma série de simplificações acerca dos elementos que compõem o ambiente de trabalho. Estas são necessárias porque os burocratas das pontas, normalmente, dispõem de recursos limitados para realizar seu trabalho. Por efeito disso, os burocratas do nível de rua readaptam, cotidianamente, suas concepções (1) sobre o próprio trabalho e também (2) sobre seu público, para sobreviver naquela função. (LIPSKY, 1980). Por exemplo, um agente de fiscalização provavelmente precisa reformular suas concepções sobre práticas irregulares, assim como sobre os seus praticantes para que, assim, possa lidar (na medida do possível) com estes de maneira tecnicamente satisfatória no dia-a-dia.

As ideias de Simon & March confluem para este mesmo sentido que aponta Lipsky. Eles esclarecem que os indivíduos dentro de uma organização têm a necessidade de elencar prioridades quando elaboram (consciente e inconscientemente) em suas mentes seus objetivos

dentro do grupo. A realidade complexa de uma organização é (racionalmente) substituída por um modelo satisfatório, realista e simples que possa ser manejado em dadas situações de resoluções de problemas (SIMON & MARCH, 1972). Uma tarefa grande e complexa, como a de policiais, professores e fiscais é transfigurada em parceladas e pequenas tarefas, plausíveis de serem executadas. Uma das maneiras identificáveis dessa “recodificação” dos elementos envolvidos nos objetivos organizacionais é o *client processing*.

Como já foi dito, a discricionariedade característica do trabalho dos burocratas em questão é um ponto importante para que se entenda a relativa liberdade dos burocratas do nível de rua de “reconstruírem” seu próprio trabalho. Gabriela Spanghero Lotta (2008) explicita que estes burocratas não somente atuam como “policy makers” porque estão executando em última instância as políticas públicas, mas também devido ao seu exercício de discricionariedade, que os permite alterar as políticas públicas com certa frequência.

O ponto de vista de Lipsky é de que a discricionariedade é uma característica central e, sobretudo, estrutural para a função como funcionário de ponta em uma organização pública. O autor aponta que os atalhos, simplificações e, por vezes, distorções que estes atores fazem das demandas oficiais são de fato uma necessidade para seu papel. Pelas palavras do autor:

The fact that street-level bureaucrats must exercise discretion in processing large amount of work with inadequate resources means that they must develop shortcuts and simplifications to cope with the press of responsibilities. (LIPSKY, 1980, p. 18)

Gabriela Spanghero Lotta faz uma reflexão interessante para entendermos os alcances e as bases do poder discricionário do burocrata do nível de rua:

A discricionariedade exercida pelos burocratas é, portanto, resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições. Assim, é necessário examinar os padrões de interação para compreender por que as ações foram feitas daquela forma. A questão, portanto, é olhar para o ambiente institucional e relacional dentro do qual a burocracia opera. (LOTTA, 2010, p. 4)

A associação entre os alcances de ação desses atores, suas interações cotidianas e suas próprias concepções de mundo resultam em construções sociais tanto sobre seu trabalho - seu papel como servidor público - como sobre seu público específico (LIPSKY, 1980).

A perspectiva da sociologia interacionista: empreendedorismo moral e controle social

Oportunamente, invoco os conceitos desenvolvidos por Howard Becker em *The Outsiders* (1963). Nesta obra, o autor identifica atores na vida social que têm relevante importância para a construção ou manutenção de noções de desvios e da criação de novos grupos *outsiders*, estes são os chamados *empreendedores morais*, subdivididos em dois tipos: os *criadores de regras* e os *impositores das regras*. Os *criadores de regras* são aqueles que lutam por novas imposições e regulamentos morais e/ou legais na sociedade. Suas justificativas são baseadas em referências essencialmente morais do que seja certo ou errado, e costumam se utilizar de argumentos de autoridades ou de especialistas como alicerces legitimadores de seus discursos.

sos e contestações. Estes indivíduos são motivados pela crença radical em preceitos morais circunstanciais e por isso são determinados a lutar ferrenhamente contra o que concebem como “errado”. Por mais que estes indivíduos não sejam completamente eficazes em suas “cruzadas morais” (aludindo às missões sagradas medievais), de forma geral, Becker exalta que eles desempenham um papel bastante importante para os processos de construção social do desvio. O sucesso da criação de uma nova regra culmina na criação (ou adaptação) de algum aparato (normalmente formal) de regulamentação, voltado para a aplicação dessas regras. O outro grupo de *empreendedores morais* são os *impositores de regras*, que se trata de pessoas que aplicam aos cidadãos as regras já criadas e institucionalizadas na esfera pública. (BECKER, 1963).

Os *impositores de regras* são atores que interessam muito para as discussões realizadas neste trabalho, uma vez que identifico que estes, segundo a caracterização de Howard Becker, podem ser facilmente associados aos burocratas do nível de rua, como conceituou Michael Lipsky, especialmente quando tratou dos burocratas que trabalham para agências de controle e regulação. Embora Lipsky tenha analisado a burocracia por um viés micro sociológico, debatendo os “*Dilemmas of the individual in public services*” (subtítulo do livro), não explorou incessantemente a perspectiva interacionista, própria das relações sociais que constituem seu trabalho.

Para que se possa compreender a importância dos *empreendedores morais* para a teoria de Becker, deve-se atentar sobre sua perspectiva sobre o desvio, uma vez que o aborda como um produto de interações sociais, subvertendo o valor naturalizado que as regras muitas vezes carregam em si. O sociólogo desconstrói o valor dos atos como sendo simplesmente naturais reconceituando o desvio como uma categoria em constante disputa social e política. Diferentes noções do que seja desviante e de quem seja desviante se dão, nos diversos contextos sociais, por processos de tensão, entre grupos e/ou indivíduos.

Para Becker, o desvio não é uma qualidade alocada no ato em si, mas um fruto da interação entre o indivíduo supostamente desviante e aqueles que respondem ao ato supostamente desviante. A valoração moral de determinado ato está expressa na construção de expectativas de comportamento dos atores em resposta ao mesmo, assim, determinado ato só se transforma em desvio (e determinado indivíduo só transforma em desviante) uma vez que são amplamente rotulados pelos atores envolvidos (BECKER, 1963). Partindo disso, é necessário que o desvio seja compreendido como uma categoria não rígida, passível, portanto, de transformações, variando, inclusive, nos diferentes contextos sócio-históricos.

De forma a complementar, ao explicar a visão metodológica de Howard Becker, Richard Miskolsci (2005) diz que:

Para compreender tal situação, é necessário levar em conta o conjunto das partes que são implicadas. Assim, para estudar os comportamentos desviantes não bastam dados oficiais e estatísticos. É necessário levar em consideração aqueles que impõem as normas ou formulam as acusações ao mostrar como tal indivíduo ou grupo vem a transgredir essa norma ou foi rotulado como desviante. Quem acusa quem e de quê. Esta é a questão que se deve impor ao pesquisador diante de um comportamento ou identidade socialmente proscritos. (MISKOLSCI, 2005, P.27)

Deste modo, ressalto a importância dos *empreendedores morais*, especificamente os *impositores das regras* (que, afinal, não deixam de ser um tipo de burocrata do nível de rua), como atores

importantes nos rituais de interação para a operacionalização das noções de comportamentos desviantes e de regras de controle, e na conseqüente conformação situacional das regras. Becker explica que antes que qualquer rótulo de desvio seja empregado, qualquer grupo possa ser reconhecido como *outsider*, alguém deve ter criado a regra que definirá estas referências; por outro lado, a regra não se transforma em prática de controle por ela mesma, necessita, pois, dos *impositores de regras* para que seja lançada ao público como regra de fato (BECKER, 1963).

Tomando por perspectiva a atuação dos executores das regras, Howard Becker considera que estes não estão necessariamente preocupados com o conteúdo das regras que aplicam, mas entende a existência da regra como justificativa suficiente para motivá-lo a exercer o papel de autoridade proveniente de sua função institucional. Isso significa que, especificamente, este *empreendedor moral* não precisa, expressivamente, concordar com o teor da regra (BECKER, 1963). Segundo a visão de Becker, a grande missão destes indivíduos é lidar com a *exequibilidade* dessas regras, isto é, lidar cotidianamente com dilemas relacionados com sua forma prática, e para isso ressalta, assim como Lipsky, a discricionariedade como aspecto central para seu trabalho:

Ordinarily, the rule enforcer has a great deal of discretion in many areas, if only because his resources are not sufficient to cope with the volume of rule-breaking he is supposed to deal with. This means that he cannot tackle everything at once and to this extent must temporize with evil. He cannot do the whole job and knows it. He takes his time, on the assumption that the problems he deals with will be around for a long while. He establishes priorities, dealing with things in their turn, handling the most pressing problems immediately and leaving others for later. His attitude toward his work, in short, is professional. He lacks the naive moral fervor characteristic of the rule creator. (BECKER, 1966, p.159)

Além disso, o sociólogo analisa os *impositores de regras* como agentes que variam sua aplicação da lei segundo a reação daqueles com quem interage, o que reforça a ideia de que o cenário da aplicação prática da lei não pode ser meramente normativo, apoiado somente nos regulamentos formais de trabalho. Pelas palavras do autor: “*If the offender is properly respectful, the enforcer may smooth the situation over. If the offender is disrespectful, the sanctions may be visited on him.*” (BECKER, 1966, 159)

Certamente como Becker, em seu capítulo sobre os *empreendedores morais*, Michael Lipsky também toma como perspectiva os esforços, conflitos e motivações individuais de policiais, fiscais e outros agentes de controle. Michael Lipsky trata em sua obra *Street-Level Bureacracy* sobre o tema desses personagens como interlocutores diretos de seu público, sobre como constroem a ideia de quem, afinal, são seus “clientes”⁵. Os indivíduos e grupos que são públicos de determinados serviços governamentais (como os criminosos são da polícia, como os vendedores ambulantes são dos fiscais, etc) se transformam em “clientes” durante a prática do trabalho. Esta é uma categoria própria da prática daquele burocrata que, sobretudo, serve como recurso, relativamente, homogenizador do potencial grupo de cidadãos com quem ele

5 Neste trabalho, opto por evitar o termo “cliente” para designar o público alvo dos serviços públicos. Apesar de ser a tradução literal deste termo na obra original - “*client*”- este foi utilizado de forma genérica por Lipsky, se referindo ao contexto norte-americano, sobre contextos de instituições tanto públicas como privadas. Utilizo, portanto, expressões como “público”, “público alvo” ou mesmo “cidadãos” para referenciar-me aos interlocutores diários dos burocratas do nível de rua, com a intenção de não pressupor passividade (o “governado”, o beneficiário) por partes destes indivíduos com relação ao governo; e tampouco designar que exista, a priori, relação mercantil, de clientela (ou clientelismo) entre trabalhadores do Estado e cidadãos em contextos de prestação de serviço públicos.

possa vir a interagir. Desta maneira é possível realizar o trabalho, preferencialmente, como um “processamento de pessoas”.

Por outro lado, a maneira com que os burocratas do nível de rua tratam este público alvo e como eles, individualmente ou coletivamente, criam estereótipos para este é contextual. Assim, os cidadãos tendem a expressar seus interesses, problemas e necessidades pessoais, frente aos servidores públicos de forma individualizada, fazendo com que a relação entre os burocratas do nível de rua e seu público alvo seja drasticamente desigual (LIPSKY, 1980), e potencialmente conflituosa. O autor explica que: “*Clients seek services and benefits; street-level bureaucrats seek control over the process of providing them.*” (LIPSKY, 1980 p. 60)

Em estudo sobre poder discricionário de policiais, um dos exemplos clássicos de burocratas do nível de rua, do tipo *impositores das regras*, Janqueline Muniz (2008) percebe que, ao passo que o jogo interativo entre policiais e cidadãos é constante e muito importante para a conformação do trabalho policial, é preciso, portanto, voltar-se para a atitude dos cidadãos perante os policiais, a fim de compreendermos melhor a discricionariedade que estes exercem. A autora coloca que, paralelamente, ao poder discricionário do policial, existe também o poder discricionário do cidadão. Sobre a agência do cidadão, Muniz explica:

Por um lado, ela se manifesta na decisão de acionar ou não a polícia e dar preferência a certos tipos de condução policial em detrimento de outros. Por outro, ela expressa a priorização de determinadas normas legais que devem, segundo os cidadãos, ser fiscalizadas e impostas. De fato, o arbítrio dos cidadãos, assentado em um determinado imaginário social sobre a construção da ordem, suas formas de transgressão, seus mecanismos de controle e punição, impõe vários níveis de filtragem que impactam as decisões discricionárias policiais. (MUNIZ, 2008, p.10)

Levando-se em conta que a relação entre cidadão e burocrata do nível de rua (aqui tomando-se o exemplo dos policiais) pode ser lida como uma ordem de interação social construída, portanto, por uma cadeia de expectativas mútuas entre os atores (GOFFMAN, 1986), a maneira com que as pessoas reagem às ações dos burocratas, certamente influenciarão toda a atuação procedente daquela burocracia. O mesmo ocorre no sentido inverso. Ainda que estes jogos interativos sejam fortemente demarcados por uma desigualdade insuperável de forças (afinal de contas trata-se de agentes do Estado), as formas de resposta dos cidadãos afetam “a decisão policial de aplicar, como aplicar ou não aplicar a lei.” (MUNIZ, 2008, p.11). Neste mesmo sentido, no caso de outros profissionais do nível de rua, os cidadãos que são seus interlocutores diretos também possuem agência relevante para co-produzirem o “resultado” dos serviços públicos.

Conclusão

Julgo pertinente a discussão sobre a burocracia do nível de rua porque, assim, trazemos à tona os dilemas a nível microsociológico desses personagens, deflagrando o cotidiano multifacetado da governança. Em pesquisas com este direcionamento, podemos enxergar uma dimensão da política pública e do governo que é comumente invisibilizada – suas *margens*. É necessário um olhar apurado para se que conheça não somente questões relacionadas ao “produto final” das políticas públicas, mas também o impactos dos processos de implementação destas para o relacionamento entre os governos - por meio dos aparatos públicos - e

os cidadãos. É possível pensar, assim, o momento de implementação das políticas públicas como uma situação real de mediação entre os agentes implementadores, os cidadãos e o Poder Público (LOTTA & PAVEZ, 2009), um contexto real de encontros face-a-face.

Além disso, pesquisas e discussões teóricas que trazem à tona a perspectiva da burocracia do nível de rua, desmascaram burocratas do nível de rua como meros aplicadores das leis, como se fossem pontes infalíveis e plenas que conectam as instituições públicas e o corpo de cidadãos. Da mesma forma, perspectivas como a que trago neste texto também são indicativas para uma desconstrução da figura passiva do cidadão com relação ao seu posicionamento quanto ao governo e as políticas públicas, o que abre como um possível caminho para problematizar, por exemplo, modelos teóricos sobre cidadania e governança. No contexto da pesquisa que desenvolvo, desnaturalizar a burocracia e o controle estatal significa pôr em questão “como” as atuações dos auxiliares de fiscalização – individualmente e como um grupo – afetam, concretamente, o controle sobre práticas sociais nos espaços urbanos, uma vez que participam ativamente da construção diária dos referenciais regulatórios e das próprias circunstâncias dessa gestão municipal.

Bibliografia

BECKER, Howard S. *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Free Press Paperback, New York, 1963.

BRODKIN, Evelyn Z. *Putting Street-level Organization First: New Directions for Social Policy and Management Research*. University of Chicago, 2011.

CROZIER, Michel. *O Fenômeno Burocrático*. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1963.

DAS, Veena; POOLE, Deborah (Eds.) *Anthropology in the Margins of the State*. Oxford: School of American Research Press/ James Currey, Santa Fé. 2004.

ETZIONI, Amitai. *Organizações Modernas*. Pioneiras, São Paulo, 1976.

FILGUEIRAS, Fernando, MELO ARANHA, Ana Luiza. *Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil*. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 54, núm. 2, 2011, pp. 349-387.

GOFFMAN, Ervin. *Frame Analysis: Na essay on organization of experience*. Northeastern University Press, Boston, 1986.

LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

_____. *Toward a Theory of Street-level Bureaucracy*, in W. Hawley & M. Lipsky (eds) *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Eaglewood Cliffs, NJ, Prantice Hall, 1976.

LOTTA, Gabriela. S.. *Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas pú-*

blicas. In: Encontro Nacional de Administração Pública e Governo, 2008, Salvador. Anais do 3o Encontro Nacional de Administração Pública e Governo, 2008

_____. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela S. & PAVEZ, Thais. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. In. Congresso LASA, São Paulo, 2009.

MARCH, J.G. e SIMON, H.A., Teoria das organizações, Rio de Janeiro, FGV, 1972.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

MISKOLSCI, Richard. Do Desvio às Diferenças. Teoria & Pesquisa, São Carlos, v. 47, n.01, p. 9-42, 2005.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira . Discricionariade Policial e a Aplicação Seletiva da Lei na Democracia. In: Leonardo Sica. (Org.). Revista Ultima Ratio. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, v. 2, p. 97-122.

WEBER, Max. "Burocracia", in C. Wright-Mills e H. Gerth (eds.), Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro, LTC, 2002, pp. 138-170.