

# **Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado.**

Tarcísio Perdigão Araújo Filho.

Cita:

Tarcísio Perdigão Araújo Filho (2013). *Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/364>

**X Jornadas de sociología de la UBA.** 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI  
1 a 6 de Julio de 2013

Mesa 32 - Gobernar la ciudad: problemáticas sociales, políticas y urbanas.

## Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado

Perdigão, Tarcísio; Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

### Introdução

“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 do resto da massa burocrática e os fazem, assim, um grupo analiticamente coeso. Os burocratas do nível de rua são os funcionários públicos que se caracterizam por estarem alocados nas pontas dos serviços públicos, em contato direto e constante com os cidadãos. Alguns exemplos são: policiais, professores, agentes de saúde, assistentes sociais, agentes de fiscalização, entre outros. Michael Lipsky (1969) 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 públicos que lidam diariamente com as políticas públicas em seu nível operacional, quem lida 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 no 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 o aspecto formal da política, o que ela se propõe, e seus resultados finais. Ademais, diz que ao empenharmos nossos olhares para o que acontece dentro das organizações podemos compreender a maneira com que se relacionam às práticas populares, ao nível de rua, com as políticas que se lançam nesse nível.

Neste texto, pretendo apresentar os principais marcos teóricos da teoria da burocracia do nível de rua de Lipsky, assim como estabelecer reflexões teórico-

metodológicas acerca da peculiaridade dos burocratas do nível de rua estarem em constante relacionamento face-a-face com os cidadãos. Para tal, pretendo utilizar o arcabouço conceitual da sociologia interacionista para explorar a atuação destes burocratas como atores que cotidianamente lidam com performances comunicativas que envolvem a conciliação de variadas demandas, necessidades e constrangimentos (LOTTA, 2010).

### **Quem são os burocratas do nível de rua?**

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

- 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, 1969)

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 com os cidadãos, isto é, mediando aspectos do relacionamento entre cidadãos e Estado e, de certa forma, mostrando aos cidadãos por meio de seu trabalho “do que se trata a política pública”, e mais do que isso “como estará atuando o governo” em determinada função pública, seja ela relacionada ao controle social ou à promoção de bem-estar social.

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 implementação das políticas e carregam grandes responsabilidades sobre o sucesso dessas políticas públicas. Por outro lado, são pressionados pelos cidadãos alvo dessas políticas, uma vez que representam uma das principais interfaces do Estado para os cidadãos. Resumidamente, pelas palavras de Lipsky, a burocracia do nível de rua está no centro da controvérsia política, sofrem pressão institucional para aumentarem a efetividade e responsividade, por um lado; e por outro, sofrem pressões face-a-face por parte das pessoas para que o governo aumente a eficiência e eficácia interventiva (LIPSKY, 1980).

Pelo viés organizacional, os burocratas do nível de rua estão no centro dos conflitos por três motivos principais: (1) primeiro por serem atores que, embora estejam localizados nos baixos estratos da cadeia hierárquica das organizações, têm alto grau de discricionariedade (o que será posteriormente melhor discutido) para a conformação da política, sendo assim, um fator de incerteza para seus gerentes e supervisores; (2) segundo porque representam

proporcionalmente a maior parte dos investimentos financeiro de um governo para a implementação de uma política pública; (3) terceiro, porque, dentre todos os estratos burocráticos envolvidos em uma política pública, estes são os que a eficácia do trabalho está mais diretamente associada à eficácia da política como um todo, uma vez que estão nas pontas dos serviços e políticas (LIPSKY, 1980).

Além dos problemas de cunho organizacional, de forma simultânea, os burocratas de nível de rua também são obrigados a lidar com conflitos com o seu público, conflitos “ao nível de rua”. Primeiramente devo explicitar que, por estarem localizados neste ponto crucial dos serviços governamentais, como pontes entre o governo e os cidadãos, os burocratas em estudo enfrentam condições de trabalho bastante específicas, com relação às interações com seu público alvo. Primeiramente, esses burocratas possuem um público específico, isto é, cidadãos com quem lidam cotidianamente, de forma não voluntária. Além disso, apesar da influência extensiva ao seu público, esses burocratas possuem controle limitado sobre este público, devido às demandas e expectativas que acompanham suas funções públicas (LIPSKY, 1969).

Ainda que se seja possível distinguir quais conflitos são internos à organização ou externos, ou seja, na interação com o público, todas estas pressões descritas são inter-dependentes, juntas têm sentido para que se compreenda as particularidades do serviço público das margens do 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 os cidadãos.

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 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 parte, por ocuparem uma posição de decisão em última instância na implementação de políticas públicas, isto é, por possuírem relativo poder discricionário dentro das agências públicas. Essa característica é de grande relevância, num certo sentido, porque abre possibilidade para que suas ações possam ser rebatidas e discutidas pelo 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. Seu poder de agir seletivamente e criar critérios de prioridades sobre “quem” e “como” recebe os benefícios ou sanções do Poder Público é essencial para a transformação desses objetivos institucionais em trabalho prático e diário.

Especificamente, Michael Lipsky lista três fatores diferentes ligados às razões para que os burocratas do nível de rua exerçam discricionariedade:

- 1- Eles frequentemente trabalham em situações que não são passíveis de serem trabalhadas de forma programática;
- 2- Eles frequentemente trabalham em situações que os requer lidar com dimensões humanas, o que significa que devem lidar com elementos de grande incerteza, com grande possibilidade de efeitos não antecipáveis.
- 3- As burocracias do nível de rua normalmente são eficazes em fazer seus membros acreditarem em sua própria autoridade e, ao mesmo tempo, encoraja as cidadãos a crerem que estes burocratas possuem a chave para o seu bem-estar. (LIPSKY, 1980)

As três características acima citadas demonstram que a burocracia do nível de rua não pode ser analisada como qualquer burocracia, ou melhor, como parte de um modelo clássico de burocracia. Fica claro que Michael Lipsky se esforça para problematizar as 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 compreensão sociológica do fenômeno burocrático, Weber ainda é a principal referência clássica para qualquer estudo sobre o tema. 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 é altamente funcional, uma vez que opera por uma organização interna altamente racional e pautada em regras racionais-legais, onde predominam 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 e a universalidade. A burocracia é impessoal e universalista porque, uma vez que deve operar pela lógica racional-legal para existir, se legitimar, é obrigada a reconhecer os cidadãos de forma formalizada, como iguais. Tal como se situa a burocracia ideal de Weber, não é possível existir brechas para o exercício de poder discricionário entre os burocratas,

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)

Os autores seguintes a Weber que se interessaram pelo tema da burocracia moderna desenvolveram alguns pontos cruciais sobre a estrutura burocrática formalizada por Weber. 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 controladas, são executadas por pessoas. Outro autor importante para a discussão pós weberiana sobre burocracia foi Etzioni (1976), que tinha um olhar estruturalista sobre a burocracia, mas que 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 burocráticos.

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. 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 um modelo normativo.

Autores como Simon & March, por exemplo, foram um dos principais expoentes da sociologia das organizações, e foram também autores importantes para o esclarecimento 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 negavam a noção normativa sobre os indivíduos de que logram otimizar suas decisões, uma vez que atuam em ambientes com regras e opções minuciosamente especificadas e nitidamente definidas (SIMON & MARCH, 1972). 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 nem sabem perfeitamente qual delas é “a escolha ótima”. Para Simon & March, como a opção ótima é puramente normativa e inaplicável à realidade prática, reconhece que os indivíduos não buscam resultados ótimos, mas sim somente 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 de que se deve substituir a visão administrativa-econômica na qual os funcionários são vistos como meros instrumentos, reconhecendo que estes têm necessidades, motivos e impulsos próprios, mesmo dentro de uma organização (SIMON & MARCH, 1972).

Certamente, as teorias críticas da burocracia weberiana foram muito importantes para as ciências sociais e administrativas uma vez que atentam-se para as organizações, e as funções burocráticas, como realidades humanas mais complexas do que se espera em 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 de Lipsky, *Street-level Bureaucracy* (1980), é a caracterização do burocrata do nível de rua como um “policy maker”, um indivíduo cuja função é o de literalmente “realizar as políticas”, ou seja, que lida rotineiramente com a realidade da função pública. A condição de estar ao nível da rua, em interação com o público das políticas, permite ao indivíduo que 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, os burocratas do nível de rua faz o que ele chama de “client processing” (ou “processamento de clientes”), uma expressão para explicar que a construção tácita dessas rotinas remete à tendência de um envolvimento técnico com os clientes daquele serviço público. Lipsky explica que a relação com o público por processamento é parte de uma série de simplificações acerca dos elementos que compõem seu ambiente de trabalho que são necessários não somente porque eles dispõem de recursos limitados para fazer seu trabalho, mas também porque são maneiras funcionais de garantir que o trabalho seja feito a priori. Desta maneira, os burocratas do nível de rua precisam readaptar suas concepções (1) sobre o próprio trabalho e também (2) sobre sua clientela, para manter-se naquela função. (LIPSKY, 1980). Por exemplo, um agente de fiscalização provavelmente precisa reformular suas concepções sobre as práticas irregulares de comércio, assim como sobre os seus praticantes para que possa lidar com eles de forma profissional.

As ideias de Simon & March partem para este mesmo sentido, uma vez que para estes autores, 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 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 racionalmente transformada pela cognição desses indivíduos em parceladas e pequenas tarefas, assim como descreveu Lipsky sobre o “client processing”.

Como já foi dito, a discricionariedade característica do trabalho dos burocratas em questão é um ponto importante para que se entenda sua relativa liberdade em “reconstruir” seu próprio trabalho. Gabriela Spanghero Lotta (2008) explicita que os burocratas do nível de rua, 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 constância (LOTTA, 2008).

O ponto de vista de Lipsky é de que a discricionariedade é uma característica central e 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 de seu papel. Pelas palavras do autor:

*“The fact that street-level bureaucrats must exercise discretion in processing large amount of work with innadequate resourses 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 sua clientela padrão (LIPSKY, 1980).

Oportunamente, invoco os conceitos desenvolvidos por Howard Becker em *The Outsiders* (1966). 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 próprias do que seja certo ou errado, e costumam se utilizar de argumentos de autoridades ou especialistas para alicerces para seus discursos moralistas. Estes indivíduos são motivados pela crença radical na moral 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” (uma alusão às missões sagradas), 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 público) de regulamentação, voltado para a aplicação dessas regras. O outro grupo de “empreendedores morais” são os “impositores de regras”, que se tratam de profissionais que aplicam aos cidadãos as regras já criadas e institucionalizadas na esfera pública. (BECKER, 1966).

Os impositores de regras são atores que interessam muito para as discussões realizadas neste trabalho, uma vez que identifico que estes atores, 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, deixando, assim, uma oportuna possibilidade de sofisticação do tema por este caminho analítico.

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 traz como produto de interações sociais, subvertendo o valor naturalizado que as regras muitas vezes carregam. 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, seja entre grupos ou entre 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, 1966). Partindo disso, é necessário que o “desvio” seja compreendido como uma categoria não

rígida, ou seja, passível de transformações e que varia segundo contextos sócio-históricos.

De forma a complementar, Richard Miskolsci (2005), ao explicar a visão metodológica de Howard Becker, 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 não deixam de serem burocratas 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 das regras” para que exista (BECKER, 1966).

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, 1966). Segundo a visão de Becker, a grande missão destes indivíduos é lidar com a exequibilidade dessas regras, isto é, lidar cotidianamente com dilemas de como colocar em prática as regras, 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 naïve moral fervor characteristic of the rule creator.” (BECKER, 1966, p.159)*

Além disso, o sociólogo analisa o “impositor da regra”, também exemplos da burocracia do nível de rua, como agentes que variam sua aplicação da lei segundo a reação daqueles em que interage, o que reforça a ideia de que o cenário da aplicação prática da lei não é 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”. 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 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 estes clientes, e como eles constroem outras categorias internas à categoria “cliente” é situacional. Assim, os clientes tendem a expressar seus interesses, problemas e necessidades pessoais, frente aos servidores públicos, como se o tratamento a eles fosse feito de forma individualizada, fazendo com que a relação entre os burocratas do nível de rua e seus clientes 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 daquela burocracia. O mesmo ocorre no sentido inverso. Ainda que estes jogos interativos sejam fortemente demarcados por uma desigualdade insuperável de forças, 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, seus clientes também possuem agência relevante para o resultado do serviço público.

## **Conclusão**

Julgo pertinente a discussão sobre a burocracia do nível de rua porque, assim, trazemos à tona os dilemas individuais desses personagens, de fato o cotidiano da implementação da governança. Em pesquisas com este direcionamento, podemos enxergar uma dimensão da política pública e do governo que é comumente invisibilizada. 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 encontro 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 os 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.

## Bibliografia

BECKER, Howard S. (1966) *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Free Press Paperback, New York.

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

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

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

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

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

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

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

LOTTA, Gabriela. S. (2008). *Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas*. In: Encontro Nacional de Administração Pública e Governo, 2008, Salvador. Anais do 3o Encontro Nacional de Administração Pública e Governo.

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

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

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

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

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

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

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