

18º Congresso Brasileiro de Sociologia
26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

Grupo de Trabalho: [INDICAR NOME DO GT]

Street-level bureaucracy: dilemas da interação entre os pobres e a assistência

João Matheus Acosta Dallmann, Universidade Federal de Santa Catarina

Street-level bureaucracy: dilemas da interação entre os pobres e a assistência

Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os tornam irredutíveis à língua e ao ato da fala. É esse “mais” que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever. (Foucault, 2005, p. 55)

O termo assistência tem simbolizado, na atualidade, a generosidade despendida pelo Estado aos mais pobres. Entretanto, a assistência não é o Estado-social, melhor dizendo, a assistência é o seu contrário. A assistência, tal como tem demonstrado a história, é propriamente o resultado final do desmantelamento do Estado-social no caso europeu e, como não podia ser diferente, nos casos latinoamericanos, a assistência é um projeto limitado e inacabado de Estado-social paternalista. Longe de ser considerada universal, tal como ocorrera no pós-guerra, a assistência tem sido limitada às populações focalizadas sob uma lógica monetarista, mais compensatória do que emancipadora, se podemos utilizar tal termo para fazer referência a políticas de estilo neoliberal.

Nesse sentido, quando tratamos do fenômeno da assistência no Brasil contemporâneo, temos de ter claro que os passos dados até aqui, inicialmente nos Governos de Fernando Henrique e, marcadamente acelerados, nos Governos de Lula e Dilma, são a bem da verdade, dado o curto período ao qual faço referência, um pouco mais de 18 anos, passos de formiga num processo que é muito mais complexo do que imaginamos. Isso significa que há um evidente vácuo entre as proposições da Constituição de 1988, os avanços contraditórios da assistência no período neoliberal de FHC, e a guinada ao assistencialismo dos Governos petistas. Em outras palavras, trata-se de evidenciar os elementos de tensão entre formulação de políticas públicas, implementação e avaliação dos seus resultados. É, portanto, através dos aspectos fenomênicos da implementação que irei refletir sobre o papel das percepções de agentes públicos naquilo que chamo de fronteiras da assistência, o *lôcus* de encontro entre o Estado, representado pela figura

do agente público, e o beneficiário ou candidato ao benefício nos programas sociais.

A hipótese de que o sucesso de uma política de assistência depende dos governos e das formas de implementação de suas ações não é de todo errada, mas é incompleta. Ao tomar o espaço social da assistência como fronteira simbólica, marcada não só pelas desigualdades, mas, também pelas disposições de classe dos agentes envolvidos, pelo conjunto de capitais aos quais esses agentes têm acesso, fica mais evidente que as respostas sociológicas podem ser encontradas na análise dos processos históricos de formação do Estado brasileiro.

Nestas linhas tenho o objetivo de apresentar um quadro analítico para o problema da interdependência entre os pobres e o “conjunto” da sociedade, assim compreendida. O fenômeno da interdependência, tão bem matizada por Elias (1990; 1994), considera as relações sociais em seu tempo e espaço, determinadas pela cultura e influenciadas pelo compartilhamento constante de percepções simbólicas e fronteiras quase sempre concretas. Georg Simmel (1998), no entanto, já havia escrito que a relação de interdependência entre os pobres e a sociedade é uma relação cujo interesse geral da sociedade é a auto-preservação, limitando a assistência a mera mitigação das necessidades de primeira ordem, o que salvaria a coletividade (interesse geral) do caos social. Culmina nos postos de assistência, como os Centros de Referência e Assistência Social, todo esse dilema social de assistir as populações vulneráveis num país tão desigual e violento.

Por essa razão, o discurso dos agentes públicos¹ é uma das formas possíveis de compreender as dinâmicas sociais no interior da assistência. Ainda que, haja limitação ao escrutinar apenas uma pequena parte deste fenômeno e seus sujeitos, é interessante notar que há naquilo que falam os agentes públicos um caminho de interpretação do tipo de relações sociais que eles conduzem, o que chamei de universo simbólico. Afinal, é

¹ Refiro-me aqui aos dados qualitativos do perfil dos alunos do Curso de Especialização em educação, pobreza e desigualdade social, realizado na Universidade Federal de Santa Catarina em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão no ano de 2016. Os resultados deste *survey* servem de subsídio para este texto que, também, é resultado das reflexões que faço em minha tese de doutorado em Sociologia Política nesta mesma Universidade.

a instituição da assistência um conjunto de relações de interação entre os agentes públicos e a população em geral. Nesse sentido, o leitor pôde encontrar aqui o estudo de um “campo moral” nas relações de assistência, um estudo que avança do esquema objetivista, proposto por Bourdieu, referente à estrutura de constituição de um agente frente ao espaço social em que este circula, a uma noção mais ou menos ortodoxa de dominação simbólica, aqui representada pela fronteira linguística que estabelecem as relações na assistência.

Essa dominação se dá num campo de interação entre pessoas dispostas em níveis socioeconômicos bastante próximos. Nessa relação os fenômenos de diferenciação social são tidos por mim, tal como elabora Paugam (2003), como processos de desqualificação. Esses processos partem, no caso deste estudo, de uma lógica de interação não baseada na distinção de origem social, visto que beneficiários e agentes públicos são, geralmente, pertencentes às camadas populares, mas pelas percepções morais, sobretudo de julgamento. Por isso, a fronteira da assistência é um lugar singular de investigação sobre a pobreza e suas dinâmicas de interação.

No intuito de constituir uma reflexão sociológica mais robusta irei apresentar os argumentos que desenvolvem a ideia de burocracias de nível de rua, bem como aqueles que consideram o *locus* da assistência, seja ele a escola ou a secretaria de assistência social de um município, como uma fronteira simbólica (pois nela se constituem, também, os universos simbólicos). A partir desses dois conceitos, exponho as possibilidades de estabelecer noções de formas elementares de pobreza, reconhecendo que, mesmo a identidade da pobreza, para nada, pode ser considerada homogênea, passiva, voluntariosa. Nesse sentido, discutirei algumas características gerais da pobreza, conforme se nos apresentam os discursos dos agentes públicos, bem como, discutirei os fatores que retroalimentam a manutenção de certos tipos ideias de pobreza ao longo da história recente do Brasil. Em suma, discutirei a noção de fronteiras simbólicas, burocracias de nível de rua e, por fim, alguns elementos essenciais que constituem a identidade da pobreza no Brasil contemporâneo.

Fronteiras simbólicas da assistência

[...] O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto parece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação.
(MARX, 2008, p. 258)

Na definição do conceito de concreto, o filósofo alemão, dá-nos uma excelente contribuição à noção de relações sociais em espaços socialmente determinados. A concretude das relações e do espaço social e geográfico em que se desenvolvem, não é simples fotografia muda, perpétuo presente, é, sobretudo, vórtice das determinações históricas, econômicas, sociais e culturais. “Unidade do diverso”, o espaço social da assistência é um ponto de encontro com fronteiras bem determinadas, bem como os indivíduos, unidades biológicas do diverso.

Mani Marins (2013) escreveu uma interessante tese sobre a construção de fronteiras simbólicas no caso específico do Programa Bolsa Família. O objetivo da tese era o de compreender como uma política pública era capaz de produzir de forma não-intencional uma distinção entre os pobres. A autora identificou que é no espaço social da assistência que se “constroem” fronteiras invisíveis. Essas fronteiras podem ser definidas como representações distintivas que nós fazemos entre objetos, indivíduos, grupos sociais e práticas. A fronteira pode ser pensada como um sistema de regras mais ou menos rígidas que guiam a interação, afetando aqueles que juntos se engajam num ato social.

A partir dos discursos dos agentes públicos, observo que a relação dos beneficiários com os atores institucionais está fundada em uma matriz moral, relacionada à emergência de fronteiras simbólicas pautadas nas noções de reputação, *status*, mérito, *performance* afetiva e padrões de conduta. Inúmeros trabalhos com agentes institucionais da assistência evidenciam as distinções entre beneficiários que são “bons pobres” e beneficiários que são “maus pobres” (DUNCAN, 2008; REGO, 2008;

PEREIRA, 2007; FILGUEIRA e PERI, 2004). Essa dupla adjetivação, esse dualismo, é que constrói no interior desta configuração as múltiplas formas de relacionar-se com os agentes públicos, isto é, as variadas noções sobre os papéis sociais dos agentes. É a partir da ideia de bom pobre e mau pobre que o julgamento moral qualifica ou desqualifica os sujeitos. Entretanto, como é possível observar nesses discursos, o pobre em geral, essa identidade homogênea, é um ser que, embora tenha necessidades básicas, é percebido como acomodado, já o pobre quando pensado individualmente, ou seja, o pobre idealizado, é aquele que está sujeito as práticas que provém da orientação dos agentes públicos. Isso denota, como bem salientou Duvoux (2009), que a autonomia dos assistidos é pautada em relações de (in)dependência. Nesse sentido, são independentes juridicamente, mas dependentes do ponto de vista moral, isto é, dependentes do poder discricionário dos agentes públicos. Interessou-me compreender o que isso significa e como isso funciona.

Portanto, o que eu considero uma fronteira simbólica? Para Gilles Deleuze (1962, 1970, 1980, 1991) fronteiras são construções erigidas materialmente ou simbolicamente. São processos social e historicamente - vale reafirmar, simbolicamente - produzidos. Para o autor, devem ser concebidas primordialmente mais como abertura e atualidade, do que como dado ou acabado. *Locus* de mutação e subversão, regidos por princípios de relatividade, multiplicidade, reciprocidade e reversibilidade, as fronteiras nem sempre delimitam espaços simétricos. São espaços sociais que deixam evidente a validade da máxima de Bachelard (1995, p.127): “Longe de ser o ser a ilustrar a relação, é a relação que ilumina o ser”.

O que pude observar, claro que somente porque ajustada a lente teórica, é que as fronteiras na configuração da assistência são espaços de exacerbação e excesso, onde limites entre o profissional e o moral são estabelecidos e ultrapassados, novas dimensões descobertas, e onde reordenamentos emergem. Isso tudo acontece a despeito da formulação de uma política pública, porque se trata de uma dinâmica que extrapola a esfera política, pois se dá na esfera das relações sociais, na implementação. Talvez seja por isto, que se constituem como espaços de

ruptura e conflito, efeito de poder: cenário de extremidade entre as percepções. Elaboram originalidade, ou reafirmam a tradição pela via da multiplicação da experiência (o batente do dia-a-dia), isto é, pelo perceptível condensado no discurso. Eu creio que seja essa dinâmica que alimenta os discursos, essa dinâmica que é por fim a culminância, o processo em seu ápice, a implementação da política na vida prática das pessoas.

Então, o que significa dizer que na prática a assistência social é uma fronteira entre o Estado e os pobres? Certamente, há nas definições de Deleuze uma distância de proporções e de objeto de análise sob as quais é preciso fazer algumas ressalvas. Eu não as faço, pois para esta análise Deleuze serve como preâmbulo, não tem intuito de fulminar a explicação do meu objeto de investigação. Como vim desenvolvendo ao longo do texto, quando analisamos um contexto específico, que aqui chamei de configuração (pensando sempre em Elias e Simmel), é necessário constatar que as similitudes ideais são, mais bem, diferenciações das mais variadas esferas. Entretanto, configuração não é nem representa a totalidade das relações sociais, ela está entremeada por especificidades que compõe uma totalidade, é dizer, portanto, configuração é o espaço social em que relacionam-se as múltiplas identidades que têm um ponto em comum, a interação, e nesse nosso caso, o serviço da assistência. Em certo sentido, ao responder a questão apresentada neste parágrafo, eu, necessariamente devo distanciar-me de Deleuze para então, compreender que, num espaço social onde as relações são pautadas na desigualdade e na legitimidade do Estado como ente superior, a hierarquia, tal como a experiência cotidiana, são elementos fundamentais na interação entre pobres e agentes públicos representantes legítimos do Estado. Com isso, não quero afirmar que a fronteira deva ser entendida apenas pelo viés da atribuição negativa ou depreciativa, mas, também, como uma linguagem que envolve as relações sociais como um todo. Assim, fronteira, também, é linguagem.

Um atributo que estigmatiza alguém pode confirmar a normalidade de outrem, portanto, ele não é, em si mesmo, nem honroso nem desonroso. Um estigma é, então, na

realidade, um tipo especial de relação entre atributo e estereótipo, embora eu proponha a modificação deste conceito, em parte porque há importantes atributos que, em quase toda a nossa sociedade, levam ao descrédito. (GOFFMAN, 1998, p. 13)

Em suma, busquei apreender o movimento que constitui a “carreira moral” dos beneficiários, quando, concomitantemente, o “controle disciplinar” (GOFFMAN, 1987) passa a ser exercido sobre eles na esfera pública, por agentes do mesmo bairro, do mesmo município, por pessoas com as quais, muitas vezes, relacionam-se² em esferas que extrapolam a assistência. O objetivo, então, foi pensar como se cria, a partir de uma percepção profissional e/ou informal, uma imagem pública compartilhada dos beneficiários, através da qual, estes precisam ser moralmente vigiados, controlados e, até mesmo, punidos, se necessário.

Na verdade, urge compreender as dimensões sociopolíticas do Bolsa Família, muitas vezes negligenciadas, face ao desenvolvimento da pobreza num país de maioria pobre. Isso pode ser considerado resultado do afã dos últimos anos em transferir renda, diminuir a pobreza, sem que, necessariamente, houvesse algum tipo de formação política por parte dos agentes institucionais ou um enfrentamento efetivo à má propaganda, à reação conservadora ou mesmo à pós-verdade dos discursos sensacionalistas.

De acordo com Strobel (2008, p. 71) é importante que possamos analisar as formas de exclusão simbólica e de estigmatização de grupos sociais compreendidos como diferentes (ou desviantes), eu acrescentaria que é mais importante ainda que sejam analisadas nos distintos espaços em que a assistência desempenha algum tipo de função pública. Por outro lado, é preciso investigar os processos (institucionalizados ou não) de supressão e relativização de direitos que respaldam formas *clôture* de uma comunidade local, profissional e nacional. Estigmatização e relativização de direitos são, sobretudo, formas de construir fronteiras entre os pobres e o Estado, ou entre populações diferentes no interior do

² É importante dizer que quase todos os agentes públicos que participaram do *survey* são residentes de pequenos municípios com uma média de 2 a 3 mil habitantes.

mesmo Estado nacional³. Amiúde a relativização dos direitos - que, por sua vez, baseia-se mais em preconceitos do que normas - no campo assistencial adquire caráter perverso, transformando política antipobreza em política anti-pobre.

Para compreender esses novos processos, faço uso do conceito de fronteiras simbólicas apresentado por Lamont e Fournier (1992, p. 12-13), que remete às “distinções conceituais que fazemos entre objetos, pessoas e práticas sociais. Elas operam como um sistema de regras que guiam a interação, afetando aqueles que juntos se engajam num ato social”. Esse ponto me parece fundamental, pois Lamont (2000) apresenta-nos a ideia de que as desigualdades sociais, aquelas que visíveis ou invisíveis constroem barreiras sociais, são construções sociais, permeadas de fundamentos culturais, que produzem sistematicamente fronteiras materiais e simbólicas entre grupos sociais. Por obvio não há nenhuma novidade nisso, Marx já costumava afirmar que um sistema baseado na extração de mais-valia é, fundamentalmente, produtor de desigualdades, que, por sua vez, produzem nas classes trabalhadoras relações sociais reificadas.

Nesse caminho, Lamont (1992b) argumenta sobre a existência de três tipos de fronteiras simbólicas: 1) fronteira moral, 2) fronteira cultural e 3) fronteira socioeconômica. Adiante irei comentá-las ao passo que também argumentarei referenciando ao meu campo de estudo.

A primeira fronteira diz respeito às formas de julgamentos de valor sobre as atitudes e a personalidade dos indivíduos. Referindo-se as noções de integridade, honestidade e ações práticas, lidas socialmente como corretas, esta fronteira estabelece categorias de distinção social, cujo ímpeto de classificar não pode ser constatado somente pela força da instituição, mas, sobretudo através daquilo que imaginam os agentes como sendo *arte do ofício*. Eu acredito que seja possível afirmar que esta fronteira se constrói com base na formação de uma carreira moral do agente público⁴, neste caso muito específico do poder discricionário, e sua correlação com os discursos elaborados pelos sujeitos aqui estudados.

³ Na ordem do dia a questão indígena é um ponto fundamental deste fenômeno de relativização e estigmatização de direitos sociais.

⁴ Sem pretender fazer uma sociologia das profissões.

Como sugere Bourdieu (2005), foi preciso considerar que o espaço social da assistência é, a bem da verdade, uma fronteira, para podermos compreender, aí sim é Bourdieu quem o diz, “as leis segundo as quais as estruturas tendem a se reproduzir produzindo agentes dotados do sistema de disposições capaz de engendrar práticas adaptadas às estruturas e, portanto, em condições de reproduzir as estruturas” (BOURDIEU, 2005, p. 296). O escrutínio destes sistemas, que perduram mesmo em tempos de hegemonia progressista, pode ser o aporte necessário para mudanças estruturais, mas, ao contrário, tem sido sumariamente negligenciado pela sociologia política⁵.

A segunda fronteira, a da cultura, se caracterizaria pela distinção de escolaridade, “inteligência” e domínio da cultura de um modo bem generalista. É interessante notar como se estabelece, nas variadas formas, essa dinâmica fronteiriça da distinção cultural. A primeira vista ela pode parecer somente uma distinção acerca dos níveis de escolaridade, o que não seria de todo reprovável, visto que a distinção social por meio da educação formal no interior das camadas populares pode ser considerada um fenômeno bastante comum. Nada disso justifica uma fronteira estabelecida sob o preconceito de classe, entretanto isso denota, conforme observo, o afã de fazer valer uma noção de política, que, antes de qualquer coisa, é constituída no *ethos* de formação destes agentes. Assim, alguns argumentos apresentados nos discursos ressaltavam características que estes agentes identificavam nos beneficiários, tais como: “falta de conhecimento dos seus direitos”, “ignorância para entender o que é a política”, “falta de cultura”⁶. Abordarei essa noção cultural da fronteira mais adiante quando dedicar-me a explicar o conceito de burocracias de nível de rua, tão permeado pela noção de cultura, quanto de fronteira simbólica.

⁵ Numa rápida pesquisa sobre os temas dos trabalhos apresentados e a serem apresentados este ano nos congressos da Sociedade Brasileira de Sociologia e mesmo da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, fica evidente a ausência de estudos em sociologia da pobreza, sociologia da exclusão social, etc. Parece haver um vazio de compreensão sobre esses fenômenos, este vazio vem sendo ocupado por pesquisadores do Serviço Social, da Filosofia, da Educação, entre outros.

⁶ Não se tratam de falas literais, mas de ideias freqüentes que emergem através da análise crítica dos discursos, conforme orienta Van Dijk (1984).

Para Lamont (2000; 1992), a **terceira fronteira** se fundamenta sob os aspectos socioeconômicos da distinção social, relacionando-se à possibilidade de acúmulo de capital monetário. Sob circunstância alguma eu poderia dizer que essa fronteira se apresenta em minha pesquisa como distinção entre o agente público e o beneficiário, ao menos tal como a definição de Lamont. O que sim, posso afirmar, é que há, sobretudo, uma forte cultura do trabalho, uma diferenciação pragmática entre os pais pobres que trabalham e aqueles que não trabalham. O trabalho é um ato que dignifica o beneficiário, quanto mais precário melhor, quanto menos precário, menos “direito ao bolsa” tem a família, esse é um preceito unívoco.

Assim, a construção do conceito de fronteira simbólica se apresenta, de acordo com a visão de Lamont e Molnár (2002), como fundamental para a compreensão dos processos sociais e dos mecanismos de inclusão e exclusão social. Há um processo de agenciamento e autoconstrução a partir do julgamento do outro, do pobre, trazendo à tona categorias de distinção social compartilhadas entre os agentes. Se colocarmos em perspectiva os discursos de agentes públicos, poderemos observar uma linha discursiva que reconhece o problema da pobreza como resultado da exploração e do capitalismo, mas ao referir-se ao Programa Bolsa Família (apresentado como política de superação da pobreza), é, de modo geral, desfavorável à transferência de renda e encara a família pobre como culpada pelo estado de precariedade.

Então, o discurso, desse modo, não é mera sociologia espontânea? Não é ele mera *performance* dos agentes, dizendo-me o que acreditam que eu gostaria de ouvir? Não. Nenhuma dessas alternativas poderia colapsar este esforço intelectual de compreender as dinâmicas na fronteira da assistência, que se não resultam em *hard sociology*, podem ajudar-nos a compreender e identificar tipificações ideais de interação entre o Estado e aqueles a quem ele considera pobres, como no quadro abaixo.

Quadro 1

Tipificação da Interação	
Atendente	↔ Candidatos e Beneficiários
Interação Estigmatizante	Ofensas e humilhações objetivam destruir a fachada do beneficiário.
Interação Burocrática	Função administrativa de preenchimento do cadastro ou do recadastramento. A rapidez e a eficácia movem a ação dos atendentes.
Interação Assistencial	Acontece quando os atendentes fornecem orientações, indicações e encaminhamentos.

Fonte: Marins, 2014, p.550.

Dessa maneira, o que se pode observar é que as fronteiras simbólicas, aqui vistas em sua pluralidade, são destacadamente diferentes das desigualdades sociais. Enquanto uma fronteira simbólica demarca a posição de poder no interior de uma determinada configuração, as desigualdades sociais referem-se a processos amplos que derivam basicamente de condições de classe, raça e gênero. No entanto, fronteira e desigualdade são fenômenos relacionados à questão social. Além da marcada desigualdade social entre os próprios agentes públicos, embora, como eu já disse, eles tenham menos diferenças econômicas e mais diferenças culturais, a assistência se desenvolve nessa configuração como um processo de inclusão-exclusão, normalidade-anormalidade, pobres merecedores do auxílio estatal versus pobres não merecedores. E para que essas diferenças se expressem em desqualificação social é que a linguagem opera como vetor de distinção.

Em consequência, a afirmação de que a assistência social, através dos discursos de seus agentes públicos sobre pobreza, desigualdades e o Programa Bolsa Família, constitui do ponto de vista teórico, mas também do ponto de vista prático, visível nas relações cotidianas, uma fronteira simbólica, em sua singular tarefa de distinção-adscrição, me pareceu, variável fundamental da nossa própria organização social enquanto nação. Não se pode esquecer as lições basilares da sociologia brasileira

encarnadas nas obras de Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes, Caio Prado Jr., Octavio Ianni, entre outros. Isso porque se tratarmos o problema hora exposto como uma expressão da questão social e, para isso adotarmos a definição de Donzelot (1994) que diz ser a questão social, ou sua resolução por meio da seguridade, uma relação de hibridismo entre os anseios da sociedade civil e da sociedade política, sustentados sob a ideia de proteção da sociedade contra as sedições e do progresso nacional, poderemos perceber que as fronteiras que emergem na construção das lutas antipobreza são fruto à primeira vista de discursos espontâneos, mas também, e talvez fundamentalmente, resultado da trama cultural do nosso processo de diferenciação social no marco capitalista. Para ser ainda mais preciso, num marco capitalista-periférico-dependente de estilo neoliberal.

A constituição da fronteira simbólica, portanto, é fruto de um conjunto de práticas sociais que, por sua vez, são elementos presentes nas variadas esferas da cultura e da economia. Além da fronteira o que há? A instituição. Tal como define Scott (1995), as instituições podem ser descritas em ao menos três formas particulares: A primeira como complexo de regras formais de comportamento, estabelecidas em leis e condicionamentos constantemente impostos por meio de sanções (in)formais e de noções naturalizadas, que estruturam a forma pela qual os agentes percebem suas circunstâncias. A segunda definição se restringe aos condicionamentos invisíveis que orientam as posições dos agentes institucionais. Por fim, as instituições são fenômenos sociais que condicionam as maneiras pelas quais os indivíduos identificam as suas circunstâncias e agem sobre o mundo.

Assim, se os aparelhos públicos de assistência são o campo material da instituição de assistência e neles “florescem” as fronteiras simbólicas, não parece correto afirmar, pura e simplesmente, que os discursos dos agentes públicos estejam estritamente condicionados às práticas compartilhadas no campo da assistência social e seus serviços correlatos. Para resolver essa equação, sugiro uma abordagem não muito usual na sociologia brasileira, a ideia de *street-level bureaucracy*.

A noção de burocracias de nível de rua e os agentes burocratas.

Tudo fica um pouco confuso se não fizermos um questionamento crucial para este estudo. Como são incorporadas essas práticas e discursos? De fato, os agentes públicos fazem o que dizem ou dizem o que fazem? Para essa tarefa de reconstituir os sentidos de um conjunto de práticas sociais e, porque não aceito, como exposto acima, que as instituições moldem totalmente os comportamentos de seus agentes, escolhi nesse intuito o aporte de Michael Lipsky e suas ideias de burocracia de nível de rua. Grosso modo, para o autor existem burocracias institucionais, que delimitam a ação dos indivíduos que agem nessas esferas, mas, por outro lado, existem ações que na ponta, lá onde os serviços públicos acontecem, como é o caso da assistência, são levadas a cabo pelos agentes, sem que, necessariamente, tais ações estejam previstas.

A intrínseca relação entre implementação das políticas, organização e burocracia é relevante para o debate sociológico porque ela ilumina a face de um problema crucial: o porquê de políticas nacionais serem bem-sucedidas em alguns lugares e fracassarem noutros. As análises desta relação indicam que o poder discricionário dos agentes públicos (a partir deste momento entendidos como burocratas de nível de rua) é decisivo na distribuição de bens e serviços públicos socialmente orientados; desse modo, a ação desses agentes é uma variável relevante para o sucesso das políticas de assistência. O poder de adscrição de um burocrata de nível de rua é um tema importante para a sociologia da pobreza, porque resulta dele a abrangência e a qualidade dos serviços sociais prestados pelo Estado às populações focalizadas e constitui, sobretudo, um ponto fundamental na compreensão das ações sociais. No caso do Programa Bolsa Família são os agentes públicos e dentre eles aqueles que atuam diretamente no preenchimento dos cadastros, no controle das condicionalidades, nas entrevistas e visitas, que atuam como burocratas de nível de rua. São eles, como disse anteriormente, os agentes fronteirços, aqueles cuja tarefa é fazer do pobre um novo beneficiário, bem como traduzir as demandas das populações vulneráveis. É esse, de fato, o poder discricionário que têm. Depende desses agentes a integração

ou não das populações pobres nos programas sociais, que vão desde o Bolsa Família ao Benefício de Prestação Continuada, do seguro desemprego ao abono no pagamento de luz em alguns municípios. Um agente na fronteira pode escolher entre os pobres, aqueles que merecem ou não merecem ser beneficiários, sem que isso esteja previsto nas regras estabelecidas (EIRÓ, 2017).

Desse modo, o que é a rigor a burocracia de nível de rua? *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* do sociólogo Michael Lipsky foi originalmente publicado em 1980 e fez duas reivindicações centrais. A primeira era que o exercício do poder discricionário constituía uma dimensão importante no trabalho dos professores, assistentes sociais, funcionários da polícia, e outros funcionários públicos que interagem regularmente com os cidadãos no curso de suas atividades. Além disso, os trabalhos normalmente não estavam concentrados nos altos escalões e sim nos níveis mais próximos ao relacionamento com os usuários, trabalhadores de nível de rua não dispunham de tempo, informações ou outros recursos necessários para responder adequadamente a casos individuais. Lipsky percebeu que em vez disso, os burocratas de nível de rua gerenciam seus trabalhos difíceis desenvolvendo rotinas práticas que acabam simplificando psicologicamente sua clientela, como vimos nos casos de homogeneização da condição de pobreza. Isso influencia fortemente os resultados de seus esforços. Destarte, o processamento em massa de beneficiários é a norma, e tem implicações importantes para a qualidade do tratamento e dos serviços.

Acerca disso, é preciso ressaltar que estas observações sociológicas são instrutivas, porque não, em si mesmas e têm profundas implicações no desenvolvimento e implementação das políticas públicas. Essas reflexões sugerem que a compreensão das políticas públicas em burocracias de nível de rua requer análise de como se estrutura o trabalho não autorizado, o não previsto na formulação das ações de Estado. Portanto, é preciso notar que as respostas dos agentes públicos combinam-se com as regras e os sentidos das instituições, culminando

em última instância na forma como os usuários das políticas públicas experienciam a agência das instituições.

O segundo elemento central da ideia de burocracia de nível de rua apresentado por Lipsky é de que o trabalho diverso e aparentemente não relacionado, por exemplo, o de conselheiros de orientação, juizes, funcionários da polícia e assistentes sociais, tem um grau de semelhança estrutural. Assim, descrever a prestação de serviços públicos de primeira linha em termos de um pequeno número de características analíticas tornou possível uma nova forma de comparar esferas muito particulares e ao mesmo tempo estruturalmente semelhantes umas com as outras. Por mais diversas que sejam essas ocupações, elas poderiam ser vistas como incorporando um paradoxo essencial que se desenrola em uma variedade de práticas. Em suma, os professores, assistentes sociais, técnicos do Bolsa Família, orientadores pedagógicos, entre outros, estão fundamentalmente relacionados ao desenvolvimento de uma política de combate à pobreza, embora, como observei, suas práticas finais, lá na ponta, não sejam as mesmas, como não são idênticas as funções que desempenham.

Numa posição ideal, o trabalho é programado para atingir os objetivos políticos que, por sua vez, têm raiz no processo político de formulação das ações. Há uma tendência à coordenação das ações práticas. Mas, na empiria o que observo é que o trabalho dos agentes públicos exige improvisação e capacidade de respostas aos casos individuais. Não só isso, em geral o público quer que os administradores de serviços estejam, ao menos, abertos à possibilidade de se apresentar um caso especial, ou que realizem esforços extraordinários de um tipo ou de outro. Essa relação se torna crítica em contextos de pobreza, onde as famílias pobres estão, via de regra, em situação de desvantagem no domínio da linguagem burocrática (ver quadro anterior), para exemplificar uma das assimetrias. Como grupo, eles são caracterizados pela interação regular e direta com os cidadãos, ou com os destinatários dos serviços governamentais, além de possuírem poder de exercer um grau de discricção sobre os serviços, benefícios e sanções recebidas por esses destinatários.

Essencialmente, todos os esforços dos Governos petistas nos últimos 14 anos, ao menos naquilo que foi possível construir, se deram no sentido de aumentar o alcance dos serviços assistenciais, o desempenho qualitativo das políticas. Para isso, a gestão descentralizada dos serviços de assistência nos estados da federação foi uma tentativa de administrar esta realidade aparentemente paradoxal: como atender todos os cidadãos em suas reivindicações sobre o Governo, e como, ao mesmo tempo responder a casos individuais quando apropriado. Cabe lembrar, que as políticas sociais até o ano de 2004 atendiam parcialmente a população brasileira e estavam descoordenadas nacionalmente, existindo de formas sobrepostas e muitas vezes em contradição. A grande instituição instaurada com o Bolsa Família pode, na medida do possível, dar um sentido político coordenado para a assistência, receio que mais eficaz que a própria LOAS (PAES-SOUZA, 2007).

A frase “street-level bureaucracy” condiciona e sugere esse paradoxo. “Burocracia” implica um conjunto de regras e estruturas fechadas de autoridade; “nível de rua”, por sua vez, implica uma distância do centro onde a autoridade presumivelmente reside. Lipsky, portanto, quer evidenciar como as pessoas experienciam as políticas públicas nas esferas críticas ao bem-estar e ao senso de pertencimento social do Estado. Nesse sentido, vim até aqui afirmando que essas políticas e, no meu caso de investigação o Bolsa Família, resultam da agregação das ações separadas de muitos agentes públicos, em suas individualidades, suas noções e representações sociais, mas, também de uma questão central: como e porque tais ações são/podem ser reproduzidas no comportamento dos agentes públicos.

Nesse sentido, um argumento-chave da teoria da burocracia no nível da rua é que as decisões dos burocratas de nível de rua, realmente “se tornam”, ou representam, as políticas do governo para os quais trabalham. Isso ocorre porque as populações atendidas mais frequentemente, as mulheres do Bolsa Família, por exemplo, sentem os efeitos práticos das decisões tomadas pelos agentes públicos no nível da rua. Desse modo, as políticas podem tornar-se um benefício ou uma possibilidade, uma negação ou uma identidade, conforme os tipos de

interação que se criem entre beneficiários e funcionários. Não é o documento abstrato que afirma o que deve ser feito ou uma decisão de um alto funcionário invisível. O que caracteriza os discursos dos agentes públicos, é que há uma vaga compreensão sobre os objetivos de determinada política pública, e que, de fato, a atuação deles está orientada à resolução de problemas práticos e desarticulados das proposições da política. Isso não significa que eles atuem de maneira antiética, não em todos os casos, mas que os imponderáveis do cotidiano, a concretude para lembrar Marx, têm mais voz que, como escrevi os documentos abstratos.

Os burocratas de nível de rua podem “fazer a política” desta forma porque, na maioria das vezes, podem fazer uma escolha sobre como eles vão exercer o seu poder. A discricionariedade se dá em parte pelo fato de serem considerados profissionais e, por conseguinte, espera-se que exerçam seu próprio julgamento em suas áreas de especialização. Contudo, também é preciso observar que os agentes públicos estão relativamente livres da supervisão organizacional e da autoridade, além de executar tarefas complexas que não podem ser completamente reduzidas às fórmulas acadêmicas das políticas públicas. No estudo de caso ao qual me dedico, isso fica evidente na própria ideia de tradução do Bolsa Família em ação concreta dos funcionários, uma mescla híbrida entre as proposições do programa e as possibilidades concretas de implementação. Portanto, a avaliação do comportamento dos burocratas de nível de rua deve levar em consideração variados aspectos.

Os agentes públicos podem estar em conflito, ou ter perspectivas que diferem de outros grupos da instituição, como seus gerentes e coordenadores. Eles podem ser capazes de resistir às expectativas organizacionais, por exemplo, através de greve, absenteísmo excessivo ou atitudes apáticas que afetam como eles fazem seu trabalho. Isso tudo, em geral, não está previsto na formulação das políticas públicas e, em casos extremos, como é o Bolsa Família, podem ser vetores de distorção na execução da proposta, levando aos insucessos e críticas ideológicas. Todavia, isso não pode ser controlado por meio de práticas autoritárias nos postos de trabalho, mas deve, sobretudo, ser mediado pela formação

política e cultural do quadro de funcionários, em suma, eles devem compreender perfeitamente o que é a política para qual trabalham.

Destarte, essa combinação de poder discricionário e certo grau de liberdade e autoridade organizacional, leva ou pode levar alguns agentes públicos a “fazer a política” de forma indesejada ou mesmo inesperada. Muitos discursos dos quais vimos aqui demonstram a existência, ao menos em potencial, de ações e decisões que podem não estar em conformidade com as diretivas do Governo Federal, inclusive podendo tornar-se exatamente o contrário das intenções e metas declaradas pelas instituições políticas.

Portanto, para compreendermos o comportamento dos agentes públicos, é importante explicitar as condições em que operam e a natureza do seu trabalho. Neste ponto específico apresentarei algumas das condições com as quais, segundo Lipsky (2010), os agentes se deparam e a partir delas precisam realizar escolhas:

i) Recursos precários. Em geral, os recursos disponíveis aos agentes públicos são cronicamente precários em relação às tarefas as quais eles devem desempenhar. Essa insuficiência e precariedade de recursos podem ser expressas de várias formas. Pode haver um número reduzido de funcionários para uma grande quantidade de usuários dos serviços, demasiado comprometimento com tarefas administrativas pode resultar em distanciamento dos serviços básicos que deveriam oferecer, além disso, um fator central é a ausência de treinamento que pode significar que eles não têm os recursos pessoais necessários para o seu trabalho, incluindo os recursos para lidar com a natureza muitas vezes estressante de seu trabalho;

ii) Uma demanda cada vez maior por seus serviços. A demanda por serviços sociais tende a aumentar desproporcionalmente à oferta desses serviços. Isso fica evidente nos relatos de negativa de benefício às pessoas pobres, justamente porque não há espaço para todos nas políticas focalizadas. A demanda como forma de pressão ao trabalho dos agentes públicos combinada às políticas focalizadas, aumenta a gravidade do poder de discricção e controle, resultando numa posição de tensão entre a política e o beneficiário. Lembremos que nem todo pobre

cadastrado no Cadastro Único de Programas Sociais é beneficiário do Programa Bolsa Família;

iii) Objetivos ambíguos e/ou conflitantes. O que significa redução de pobreza? Direito social? Promoção à saúde? Muitas vezes há um conflito organizacional entre as esferas de formulação e financiamento das políticas públicas e os agentes públicos que as colocam em marcha. Ora, o caso do Bolsa Família é emblemático, muitos municípios aderiram tardiamente ao Programa por discordância com a ideia de transferência de renda direta às pessoas pobres, uma discordância que, inclusive, fora um empecilho histórico para a implementação de políticas de Estado em contraposição a ações de caridade religiosas que mantinham uma estreita relação entre caridade e moralidade. Isso demonstra que há, sem dúvida um entendimento variado sobre os objetivos concretos do Bolsa Família e isso se impõe como fronteira e como burocracia não autorizada. A natureza deste conflito está na vaga noção de coisa pública, de estado-social, com o qual nosso país deverá lidar, para que a utilização dos equipamentos estatais seja compreendida como exercício da cidadania e não como dádiva.

iv) Avaliação de desempenho profissional. É uma tarefa frequentemente difícil ou impossível avaliar o desempenho de um burocrata de nível de rua. Isto porque é complexo medir a contribuição de um agente público para a consecução dos objetivos de um programa ou política mais ampla. Por exemplo, se houver falta de clareza ou mesmo um conflito entre objetivos práticos, como será possível medir o desempenho? Aqui, desempenho é considerado como o cumprimento objetivo das metas propostas em uma ação de Estado. Além disso, a medição do desempenho também é complicada pelo fato de que o serviço público na assistência social envolve interações complexas entre pessoas. Em variadas situações os agentes públicos podem não saber o que é a coisa correta a fazer, havendo mais de uma saída apropriada para uma mesma situação. Além disso, as informações necessárias para fazer uma avaliação adequada podem não estar disponíveis. Apesar dessas dificuldades, existem avaliações e decorre disso outro conjunto de problemas. Um exemplo importante versa sobre o número de pessoas que

deixam o Programa Bolsa Família, a famosa porta de saída, a mensuração deste indicador dá-se pelo fato de menos pessoas renovarem o cadastro e pela diminuição de pessoas que solicitam o benefício. Quando a porta de saída torna-se um indicador de qualidade do programa, por óbvio, os esforços dos agentes públicos passam a concentrar-se na diminuição da oferta ou na imposição de restrições ao acesso. Isso se dá por certa “conscientização espontânea” dos agentes de que é preciso fazer com que as pessoas procurem por si próprias outras opções que não a “ajuda do governo”. Esse fenômeno, adotado em períodos críticos como o que vivemos agora, baseia-se no recrudescimento das barreiras “técnicas” e tem por objetivo controlar o déficit das contas públicas. Isso é encarado, na maioria das vezes, pelos agentes públicos como ameaça a continuidade dos serviços e aquilo que era um indicador passa a ser uma meta. Os burocratas de nível de rua, desse modo, muitas vezes veem seus comportamentos refletindo o que está sendo medido.

v) Lipsky (2010) utiliza a expressão “clientes cativos” para designar a prestação de serviços públicos a partir de um único setor. O exemplo do Bolsa Família se aplica. Não existe a possibilidade de uma beneficiária ser atendida em um centro de referência diferente daquele que está responsável pelo bairro no qual mora. Isso a torna “cativa” de um grupo de funcionários daquele estabelecimento público e, por sua vez, dependente do tipo de interação que os funcionários deste centro de referência estabelecem. Essa relação, por óbvio, se dá de forma assimétrica, desigual. Isto porque, não há muitas possibilidades de controle de qualidade dos serviços por parte da população atendida, pouco ou nada importam as queixas dos usuários e, por outro lado, cansados de jornadas estressantes e os mais variados tipos de agressões vindas de usuários, a relação entre agente público e o pobre salvaguarda-se na burocracia, sempre pendente ao lado mais forte. Não à toa, é comum chegarmos aos serviços públicos e nos depararmos na porta de entrada com a seguinte frase, “ofender funcionário público é crime”. Isso é certamente um fenômeno que se mostra de distintas maneiras nas categorias profissionais com as quais subsidio este trabalho, no entanto

trata-se quase de uma cultura compartilhada entre os agentes públicos e os usuários dos serviços públicos dedicados aos mais pobres.

Em linhas gerais, e guardando a distância necessária entre a teoria de Lipsky e aquilo que tive a intenção de evidenciar aqui, podemos dizer que os agentes públicos, caracterizados como burocratas de nível de rua, podem exercer o controle sobre os pobres das seguintes maneiras: a) distribuindo benefícios e sanções, incluindo as de caráter psicológico, por exemplo, alguns dos discursos deixam evidente o preconceito com famílias onde os responsáveis estão desempregados, alguns dos pesquisados utilizam uma expressão compartilhada que diz que “só está desempregado quem quer”; b) estruturando o contexto em que os beneficiários interagem com funcionários. Por exemplo, o serviço de saúde onde os trabalhadores têm o controle sobre a disposição e organização, incluindo o fluxo de filas de pacientes; c) e ensinando aos beneficiários como se comportar adequadamente em seus papéis como pobres. Um exemplo concreto consiste naquilo que considere tipo ideal de pobreza para os agentes públicos, esse tipo ideal é compartilhado entre os funcionários da assistência e educação e serve para uma divisão clara entre bons pobres, que merecem a ajuda do Estado, e maus pobres cuja vida, segundo os discursos dos agentes, baseia-se na proliferação da prole, no uso de álcool e outras drogas, na vagabundagem, na falta de moral, entre outras adjetivações. Os agentes públicos envolvidos no Programa Bolsa Família têm expectativas sobre os beneficiários, uma vontade real de que eles superem a pobreza, isso é inegável, justamente por isso, acreditam que os seus valores e cultura são superiores e podem orientar a vida das pessoas pobres. Quando ainda lecionava como tutor no Curso de Especialização Pobreza, Educação e Desigualdade Social, numa das aulas preparatórias para uma prova, dois alunos, um técnico do Bolsa Família e outra aluna responsável por um setor da assistência social no seu município, relataram que não podiam compreender como o Governo Federal não entendia que as pessoas de uma comunidade quilombola eram “umas desocupadas” e “passavam o dia todo tocando tambor e dormindo”. Para a dupla de funcionários públicos, ninguém

dessa comunidade deveria receber o benefício, pois era isso que gerava a preguiça e a “vadiagem” daquela gente “que nem negros eram”, muito menos “quilombolas”. Isso é a burocracia de nível de rua, isso é a fronteira simbólica da assistência.

Em suma, os agentes públicos na burocracia de nível de rua, trabalham em situações onde não há recursos suficientes, nem monetários nem humanos. Onde a demanda torna-se cada vez mais crescente, isso fica claro com o exponencial crescimento do Bolsa Família desde a sua criação. Como não há a possibilidade de atender a todos, o serviço torna-se suscetível ao “aparecimento” de regras não muito claras e muitas vezes conflitantes com os objetivos concretos do programa. Dentro deste ambiente constrangido pela realidade concreta da pobreza e da escassez de recursos públicos, os burocratas têm certo grau de discricão no seu trabalho e gozam de alguma liberdade na organização e supervisão dos poucos recursos. Com isso, afirmo novamente, os seus discursos refletem as expectativas que compreendem como sendo os objetivos gerais do programa, superar a pobreza, “dando dinheiro”, mas, também, “ensinando as pessoas a ter caráter”. Ao procurarem fazer o seu trabalho, podem, e isso fica evidente, submeter à população pobre a estratégias pouco claras ou conflitantes. Disso compreende-se que “o trabalho ao nível da rua é, ironicamente, saturado de regras, mas não é obrigado por elas” (MAYNARD-MOOD & MUSHENO, 2000, p. 334).

Considerações finais: A *agência* dos agentes públicos nas fronteiras da assistência

Lipsky (2010) assinala que o comportamento dos agentes públicos está influenciado por ao menos dois fatores: um é o contexto institucional, o outro diz respeito à lógica cognitivo-emocional relativa à função exercida. Esses dois fatores estão interligados e exercem sobre o agente um conjunto de constrangimentos invisíveis. O primeiro, de acordo com Lipsky (2010, p. 27), vê o ambiente de trabalho dos agentes públicos “estruturado sob condições comuns que dão sentido também comum a locais específicos”. Já, o segundo, corresponde às disposições

individuais, isto é, as próprias percepções de mundo do agente público enquanto indivíduo. Existe, portanto, um *habitus* característico dos burocratas de nível de rua que, segundo o autor, pode ser chamado de sub-cultura profissional. A definição, assumidamente bourdiesiana, coloca o contexto organizacional como um espaço que estrutura a percepção individual e, por sua vez, influencia as formas como os programas e políticas implementar-se-ão em cada instituição (LIPSKY, 2010). Desse modo, a junção entre instituição, ou cultura institucional, e *habitus* de classe ou grupo, molda, de certa maneira, o comportamento individual dos agentes públicos. Assim, o comportamento dos burocratas de rua é configurado pela natureza de seu trabalho e as condições em que operam.

Em resposta aos desafios que enfrentam, os agentes frequentemente desenvolvem rotinas e simplificações na tentativa de ganhar maior controle sobre seu trabalho e gerenciar o estresse. É nessas rotinas e simplificações que os burocratas de rua podem “fazer política”, através de ações e decisões que não correspondem a diretivas políticas formais ou a expectativas do programa a ser aplicado. Para Wilson (1967), as dinâmicas podem ser resumidas assim:

Primeiro, existe o problema da *accountability* ou controle — fazer com que a burocracia sirva aos objetivos que têm a concordância nacional. Segundo é o problema da equidade — fazer com que a burocracia trate de modo igual os casos similares e sob a base de regras claras e conhecidas (...) Quarto é o problema da *responsiveness* — induzir os burocratas a irem ao encontro, com disposição e compaixão, dos casos que não podem ser postos numa regra singular e que parecem requerer, pelos padrões comuns de justiça e benevolência, que uma exceção seja feita (WILSON, 1967, pp. 4-5).

Como lembrado por Michael Lipsky (2010), as burocracias do nível da rua incorporam o paradoxo de ter de realizar estritamente os objetivos que têm origem no processo político e, ao mesmo tempo, o trabalho requer improvisação e *responsiveness*.

Decorre disso um fator importante, a aceitabilidade das políticas públicas por parte da cidadania em geral. São os agentes públicos quem socializam as políticas públicas às expectativas dos cidadãos, são eles que garantem ou não lugar na comunidade política, claro não somente, mas possuem um peso significativo. Eles influenciam a elegibilidade dos cidadãos aos benefícios governamentais e sanções. “Assim, em certo sentido, os burocratas de rua implicitamente mediam aspectos da relação constitucional dos cidadãos com o Estado. Em resumo, eles são chaves para uma dimensão de cidadania” (LIPSKY, 2010, pp. 4-5).

Nesse caminho, qual o poder dos discursos dos agentes públicos sobre pobreza, o Bolsa Família e as desigualdades no cotidiano da assistência? Ora, é bem provável que parte substancial daquilo que foi possível coletar de discursos não se efetive na prática dos serviços assistenciais, sejam aqueles restritos ao Bolsa Família, sejam aqueles como a educação e saúde que acabam orbitando à lógica assistencial. No entanto, esses discursos de alguma maneira traduzem e são traduzidos na *performance* ou no *habitus* ocupacional dos agentes. Existem múltiplas formas disso se comprovar na realidade, listo algumas delas: a) imposição de algum custo financeiro não explícito, cito um exemplo singelo, quando fazia etnografia na Ilha de Santa Catarina em 2011, muitas das reclamações das mães beneficiárias do Bolsa Família eram sobre o dinheiro que gastavam com o transporte público para se deslocarem até os postos de assistência, escola, posto de saúde, sempre em decorrência de algum tipo de entrevista com assistentes sociais, regularização, pesagem, preenchimento de cadastro, entre outras exigências extra-condicionais. O deslocamento acarretava algum custo monetário que muitas vezes acabava não compensando tendo em vista o valor do benefício recebido. Essa “reclamação” era uma questão unanime; b) outra forma de sanção não explícita deriva da percepção dos agentes públicos sobre “quem precisa e quem não precisa”, ou, quem tem “mais urgência” e quem não. Essa dinâmica resulta da própria escassez dos recursos para o Bolsa Família, que embora atenda milhões de brasileiros, ainda é deficitário. No cotidiano da assistência, aqueles cuja função é tornar a família pobre em família beneficiária, se veem

constrangidos a criar ferramentas mais ou menos improvisadas de pré-seleção de candidatos ao Bolsa Família, bem como se veem igualmente empenhados em retirar os benefícios daqueles que estão em descumprimento das condicionalidades ou em desacordo com as condições de recebimento. Esta última prática implica num esforço comum entre os agentes, sejam eles trabalhadores da educação, da assistência ou da saúde pública; c) Como os recursos são escassos e a dinâmica de seleção muitas vezes obedece a critérios incompatíveis com os objetivos do programa, a informação é uma arma importante, por isso ela também é afetada na fronteira da assistência. No contexto de pobreza a informação é de suma importância, no entanto, entre a informação e a clareza daquilo que é preciso saber, existe um abismo. Nesse aspecto, pode atuar implicitamente o preconceito linguístico, a desigualdade educacional, o problema da tradução entre o que diz a instituição e o que precisa ser compreendido pelos beneficiários, entre outros. Sempre é comum nas pesquisas qualitativas com o Bolsa Família a existência de relatos de discrepância entre beneficiários, relatos do tipo “aquela vizinha recebe o mesmo que eu, mas tem menos filhos e o marido trabalha”. Não há como explicar as dinâmicas que atuam nesses casos, só podemos por em suspeição as lógicas que se estruturam a partir dos discursos que temos acesso. Neste caso, o que percebo é que existe, isso fica explícito nos discursos, uma escolha por parte dos burocratas de nível de rua daqueles que são escolhidos como bons pobres, merecedores do auxílio do Estado, há sem dúvida uma relação de desconfiança entre agentes públicos e pobres que cimenta desigualdades no interior do próprio programa, e, isso é indesejável; d) O burocrata de nível de rua pode impor sobre os usuários dos programas sociais, ou também aqueles para os quais trabalha, como no caso da educação, pressões psicológicas e morais, baseadas no desrespeito e no desconhecimento da realidade objetiva dos seus “clientes”. Isso ficou mais ou menos claro no exemplo que usei anteriormente sobre os técnicos do Bolsa Família e a comunidade quilombola no interior de Santa Catarina. Além daquele exemplo, este capítulo está cheio de outros que simbolizam a dificuldade de criar empatia nos serviços públicos, ainda mais se estes são serviços

prestados as pessoas pobres. Esse desrespeito também é característico das formas de tratamento dispensadas às mulheres beneficiárias, visto que elas são as que mais frequentemente (para não dizer obrigadas socialmente) precisam comparecer a entrevistas, testes de meios, entre outras atividades da assistência.

Em suma, tentei mostrar que a burocracia de nível de rua refere-se a um grupo específico de trabalhadores responsáveis na implementação de políticas públicas. Estão frequentemente empenhados em prestar um bom serviço e em fazer dos seus empregos úteis à sociedade, mas os seus empregos e os ambientes em que trabalham são tais que, dada a precariedade, não é possível servir a todos os usuários como idealmente devem ser servidos. Em vez disso, os agentes públicos desenvolvem padrões de prática, rotinas e simplificações que os ajudam a lidar com dinâmicas como a escassez crônica de recursos e a crescente demanda por benefícios sociais. Estes padrões de prática e discurso são evidentemente resultados da configuração social e, podem determinar o sucesso ou insucesso de uma política pública. Por isso, as rotinas e simplificações (determinadas em padrões culturais) criam frequentemente situações não intencionais pelas instituições cujas políticas estão sendo implementadas e podem até funcionar contra os objetivos dos governos e suas políticas.

É um problema que diz respeito, também, às formas de implementação de políticas públicas. Um governo deve utilizar dos canais de diálogo e comunicação que possui para melhor esclarecer os objetivos de suas ações e políticas públicas, em que pese o esvaziamento da esfera pública e o interesse geral da população. Os objetivos do Programa Bolsa Família são claros, evidentes, mas o debate e a publicidade dos seus efeitos e metas ficaram a cargo do oligopólio midiático e os trabalhos mais contundentes a cargo do mundo acadêmico, os dois, do meu ponto de vista, impenetráveis. Por isso, me parece que, a respeito do Bolsa Família, o canal de comunicação entre governo e sociedade civil ficou fragilizado e “frequentemente, qualquer esforço para torná-lo claro resulta na produção verbal sem significado ou na exposição de discordâncias profundas” (WILSON, 2000, p. 26).

O objetivo de apresentar a ideia de burocracia de nível de rua não significa, de forma alguma, que eu tenha considerado o agente público como uma peça da instituição que age à sua maneira e, por fim, acaba tornando-se uma peça defeituosa da instituição. Muito pelo contrário. A ideia de burocracia de nível de rua é a bem da verdade, um fenômeno. Por ser um fenômeno, ela emerge numa determinada configuração social, resultado do movimento histórico no processo civilizatório - se podemos dizer que não é essa mesma a civilização -, e, se constitui através de alguns vetores. No Brasil podemos identificar basicamente dois: as ações de governo e, principalmente, o discurso político-midiático, os dois em constante tensão. É evidente que cada um abarca um sem-fim de outros elementos, alguns exemplos são a educação formal, a construção das percepções políticas por meio da internet e da pós-verdade, o conservadorismo, a tradição, em suma, toda configuração cultural de uma população. O burocrata é apenas um agente na fronteira de um fenômeno interdependente.

O burocrata de nível de rua, no seu sentido amplo, típico ideal, é, portanto, um sujeito coletivo mais ou menos homogêneo resultado da hegemonia sócio-político-cultural de uma época. Por isso, a mudança de perfil de um agente público não depende somente da mudança política da ação de Estado, afinal, é um ser que pensa, age, dá vida à coisa pública. Experimente esvaziar uma universidade, o que resta é o prédio, as instituições não são as coisas, em sociedades democráticas as coisas são os fatos sociais, diria Durkheim. Nesse caminho, Lipsky (1980, p. 13) resume claramente:

Eu argumento que as decisões de burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que eles executam. Eu sustento que a política pública não é mais bem compreendida como feita nas legislaturas ou nas suítes dos administradores do alto escalão no último piso. Estas arenas decisórias são relevantes, claro, mas elas não representam o quadro completo. À combinação dos lugares onde as políticas são constituídas, devem-se adicionar os

escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível da rua.

As pessoas em geral não sabem que educação, saúde, justiça social, entre outros fenômenos modernos são resultados de ações individuais coordenadas e essas ações vistas de perto são configurações específicas em ordens sociais específicas.

Referências

- BACHELARD, Gaston. **O novo espírito científico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995, p. 127.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. **O Ministério do Ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- DELEUZE, Gilles. **Nietzsche e a filosofia**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1962.
- _____. **Espinoza e os signos**. Porto: Rés, 1970.
- _____; GUATTARI, Felix. **Mil Platôs**. São Paulo: Editora34, 1980. v.1.
- _____; GUATTARI, Felix. **O que é a filosofia?** Rio de Janeiro: Editora 34, 1991.
- DONZELOT, Jacques. **L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques**. Paris: Seuil, 1994.
- DUNCAN, Green. **De la Pobreza al poder. Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos y estados eficazes**. Oxfam, 2008.
- DUVOUX, Nicolas. **L' autonomie des assistés. Sociologie des politiques d' insertion**. Paris: PUF; 2009.
- EIRÓ, Flávio. **La régulation familialiste de la pauvreté : le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil**. 2017. 313 pags. Thèse de doctorat em sociologie. Paris, École des hautes études en sciences sociales, 2017.
- FILGUEIRA, Carlos; PERI ANDRÉS. ¿Por qué persiste la desigualdad?. In: **América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes**. Santiago de Chile, CEPAL, série n° 54, p. 13-20, jun. 2004.
- FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- GOFMANN, Erwin. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1998.
- _____. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- NORBERT, Elias. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

- LAMONT, Michèle; MOLNÁR, Virág. “The Study of Boundaries Across the Social Sciences”. In: **Annual Review of Sociology**, n. 28, pp.167-195, 2002.
- LAMONT, Michèle. **The dignity of working men: morality and the boundaries of race, class, and immigration**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.
- LAMONT, Michèle; FOURNIER, Marcel. **Cultivating boundaries and the making of inequality**. Chicago; Londres: The University of Chicago Press, 1992.
- LAMONT, Michèle. **Money, morals and manners: The culture of the french and the american upper-middle class**. Chicago: University of Chicago Press, 1992b.
- MARINS, Mani. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do bolsa família. In: **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v.04.02: 543– 562, outubro, 2014.
- LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, [1980], 2010.
- MARINS, Mani. **A produção de fronteiras simbólicas entre os "pobres": o caso do Programa Bolsa Família**. 2013. 216 pgs. Tese. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013. Disponível no repositório da UFRJ.
- MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão popular, 2008.
- MAYNARD-MOOD, Steven; MUSHENO, Michael. State agent or citizen agent: two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 329-358, 2000.
- NORBERT, Elias. **O Processo Civilizador: Uma História dos Costumes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, vol. 1, 1990.
- PAES-SOUSA, R.; VAITSMAN, J. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. Brasília, DF: MDS, 2007. (**Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 5**).
- PAUGAM, Serge. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo, Cortez, 2003.
- PEREIRA, Maria de Fátima. **As representações da pobreza sob a ótica dos “pobres” do Programa Bolsa Família**. 2007. 135f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2007.
- REGO, Walquiria L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**. São Paulo, 73, p. 147-185, 2008.
- SCOTT, Richard W. **“Institutions and organizations”** Thousand Oaks. CA: Sage, 1995.
- SIMMEL, Georg (1907). **Les Pauvres**. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.
- STROBEL, Pierre. **Penser les politiques sociales. Contre les inégalités: le principe de solidarité**. Paris: La tour d’aigues, Éditions de l’Aube, 2008.
- Van DIJK, T. **Prejudice in discourse**. Belgium: UIA, 1984.

WILSON, James Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it.** Nova York: Basic Books, 2000.