UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Renan Salles Carneiro

Burocracia, rua e sociedade:
Discricionariedade como contingência e reprodução social

Campos dos Goytacazes
2025

Renan Salles Carneiro

Burocracia, rua e sociedade:

Discricionariedade como contingência e reprodução social

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador(a): Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto

Campos dos Goytacazes

2025

FICHA CATALOGRÁFICA
UENF - Bibliotecas
Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

C289 Carneiro, Renan Salles.

"Burocracia, rua e sociedade : discricionariedade como contingência e reprodução social" / Renan Salles Carneiro. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2025.

79 f.
Bibliografia: 77 - 79.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2025.
Orientador: David Maciel de Mello Neto.

1. Discricionariedade. 2. Burocracia de Nível de Rua. 3. Implementação de Políticas Públicas. 4. Desigualdade Social. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

Burocracia, rua e sociedade: Discricionariedade como contingência e reprodução social

RENAN SALLES CARNEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em: 26/08/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br
HEITOR BENJAMIM CAMPOS
Data: 30/09/2026 12:39:14-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Heitor Benjamim Campos (Sociologia Política – UENF) Centro Universitário Fluminense – UNIFLU

Documento assinado digitalmente
gov.br
JULIANA DESIDERIO LOBO PRUDENCIO
Data: 30/09/2026 23:05:58-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profa. Dra. Juliana Desiderio Lobo Prudencio (Programa de Estudos Pós Graduados em Política Social – UFF) Universidade Federal Fluminense – UFF

Documento assinado digitalmente
gov.br
NILO LIMA DE AZEVEDO
Data: 02/10/2026 09:17:50-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo (Políticas Sociais – UENF) Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Documento assinado digitalmente
gov.br
DAVID MACIEL DE MELLO NETO
Data: 02/10/2026 12:42:54-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto (Sociologia Política – UENF) Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF (Orientador)

DEDICATÓRIA

A todos os trabalhadores da linha de frente,
especialmente àqueles que,
em contextos de crise e vulnerabilidade,
permanecem.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. David Maciel, pela orientação segura e rigor intelectual, que se igualam à sua amizade. Igualmente, sou grato aos membros da banca examinadora, os professores Dr. Heitor Benjamim, Dra. Juliana Lobo e Dr. Nilo Azevedo, pelas valiosas contribuições e pela leitura atenta deste trabalho. Agradeço ao Programa e à Prof.ª Dra. Wania Mesquita à época, pela condução e apoio institucional. Aos professores do PPGSP, em especial ao Prof. Dr. Roberto Dutra, por proporcionar a minha iniciação à pesquisa. E ao apoio e fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

À minha mãe, Cristiane, minha profunda gratidão por sempre acreditar em mim, muitas vezes vendo potências que eu mesmo desconhecia. Ao meu pai, José Augusto, e ao meu irmão, Ramon, agradeço o apoio incondicional. Estendo esse carinho à minha gata, Dinah, companheira silenciosa das minhas vigílias, a sua presença tranquila e afetuosa foi o contraponto necessário nas longas e solitárias horas de estudo e escrita.

À Letícia, minha companheira, pelo afeto e pela paciência infinita. Sou grato por compartilhar comigo sua filosofia e reflexões, que não se submetem à ansiedade deste mundo. Agradeço por essa inteligência que não se aparta da vida, cuja sabedoria me ensina, diariamente, que ver o mundo é um contínuo movimento de respiração. Amo e admiro profundamente.

À Elaine Siqueira, minha amiga confidente, analista pessoal e pilota de fuga, cuja presença transborda as referências bibliográficas desta dissertação. Eu dedico mais esta linha do meu trabalho a você, que é uma burocrata de nível de rua em todas as suas virtudes e imperfeições.

Aos amigos do coração. Ao Vitor Silva, irmão, por ser a testemunha que nunca me exigiu justificativas. Ao meu xará, Renan Torres, e a Yves e Jéssica, veteranos e grandes inspirações, pela sabedoria prática (e bem-humorada) sobre como seguir adiante. Ao Rodolfo, por compartilhar comigo passatempos e interesses fora da vida acadêmica, que foram fundamentais nos momentos difíceis. À Gabby, futura cientista social, pois devo muito à sua força de vontade contagiante. A Aline, Isabela e Wagner, que abriram as portas de suas casas e me acolheram para um bolo, um café e um abraço, preenchendo de afeto as longas tardes (e noites) nesse último ano.

Por fim, aos colegas de laboratório e mestrado nesse período. Ao Hugo Emerick, pela parceria diária e pelo auxílio fundamental na reta final deste trabalho. Ao Raphael Soares, por compartilhar da sua pesquisa, ideias e discussões. E ao Caio Paes, pelo interesse inesgotável e suas contribuições improváveis.

Encerro com um agradecimento a todas as pessoas que, de alguma forma, participaram deste ciclo e cujos nomes, porventura, me escaparam nestas linhas. Aos encontros breves e às conversas de corredor.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que agradeço pela concessão de bolsas de estudo durante o período do mestrado.

"All human beings are knowledgeable agents. That is to say, all social actors know a great deal about the conditions and consequences of what they do in their day-to-day lives. Such knowledge is not incidental to the persistent patterning of social life but is integral to it."

Anthony Giddens, em *The Constitution of Society*

RESUMO

Os estudos sobre burocracia, desde Max Weber, são inseparáveis da noção de discricionariedade. A apropriação da teoria weberiana pela teoria organizacional, que tendia a separar rigidamente burocracia e discricionariedade, foi amplamente desafiada por estudos empíricos e revisões teóricas que ressaltaram a centralidade da prática. Nesse cenário, a análise da Burocracia de Nível de Rua tornou-se referência, partindo inicialmente de observações sobre o trabalho policial para identificar desafios e padrões de prática comuns a diversos profissionais que interagem diretamente com os cidadãos na implementação de políticas públicas. Esta dissertação argumenta que a discricionariedade na Burocracia de Nível de Rua opera como expressão da contingência na ação social. Metodologicamente, adota-se uma abordagem de revisão crítica da literatura, em vez de uma revisão sistemática exaustiva, explorando conexões entre diferentes perspectivas teóricas para construir uma análise integrada. Para analisar a complexidade do fenômeno da discricionariedade, o estudo dialoga com debates fundamentais da teoria social sobre as relações entre ação e estrutura, transformação e reprodução. Analisa-se como a discricionariedade se materializa em interações concretas, a exemplo das que ocorrem no guichê e na práxis policial, que revelam processos de classificação e negociação. Buscando superar lacunas teóricas na compreensão do exercício cotidiano da discricionariedade e seus efeitos sociais, a discussão considera perspectivas praxiológicas que permitem analisar a recursividade entre as práticas sociais e as estruturas.

Palavras-chave: Discricionariedade, Burocracia de Nível de Rua, Implementação de Políticas Públicas, Desigualdade Social, Praxiologia.

ABSTRACT

Studies on bureaucracy, since Max Weber, are inseparable from the notion of discretion. The appropriation of Weberian theory by organizational theory, which tended to rigidly separate bureaucracy and discretion, was widely challenged by empirical studies and theoretical reviews that emphasized the centrality of practice. In this scenario, the analysis of Street-Level Bureaucracy became a reference, initially drawing from observations of police work to identify challenges and patterns of practice common to various professionals who interact directly with citizens in the implementation of public policies. This dissertation argues that discretion in Street-Level Bureaucracy operates as an expression of contingency in social action. Methodologically, a critical literature review approach is adopted, rather than an exhaustive systematic review, exploring connections between different theoretical perspectives to build an integrated analysis. To analyze the complexity of the phenomenon of discretion, the study engages with fundamental debates in social theory regarding the relationships between action and structure, transformation and reproduction. It analyzes how discretion materializes in concrete interactions, such as those occurring at the counter and in police praxis, revealing processes of classification and negotiation. Seeking to overcome theoretical gaps in understanding the daily exercise of discretion and its social effects, the discussion considers praxeological and systemic perspectives that allow for the analysis of the recursivity between social practices and structures.

Keywords: Discretion, Street-Level Bureaucracy, Public Policy Implementation, Social Inequality, Praxiology.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11

2 A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA 16

2.1 O MODELO DE LIPSKY 18

2.2 A CRÍTICA DE MOORE 27

2.3 ESTUDO DE CASO 29

3 ASPECTOS DO TRABALHO POLICIAL 40

3.1 ALGUM-MODELO-DE-POLÍCIA-EM-BITTNER 40

3.2 UMA FINA LINHA AZUL 46

4 UM CAMINHO PELA SOCIOLOGIA 51

4.1 CONTRIBUIÇÕES DO DEBATE INTERNACIONAL 54

4.2 A SOCIOLOGIA DO GUICHÊ 56

4.3 SOCIEDADE, ORGANIZAÇÕES E INTERAÇÇÕES 60

5 PROPONENTESS DE UMA PRAXIOLOGIA 63

5.1 A SOCIEDADE DA SOCIEDADE DE LUHMANN 63

5.2 TEORIA E PRÁTICA EM BOURDIEU 67

5.3 A TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO DE GIDDENS 70

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 73

1 INTRODUÇÃO

Quais são os limites da discricionariedade no trabalho dos burocratas de linha de frente? Seria possível compreender suas práticas sem considerar as influências do contexto social, das estruturas institucionais e das dinâmicas de poder que moldam suas decisões? Desde que Michael Lipsky (2019) formulou o modelo analítico de "Burocracia de Nível de Rua" (BNR), o conceito de discricionariedade tornou-se fundamental nos estudos de implementação de políticas públicas. Afinal, os burocratas de nível de rua definem uma categoria de trabalhadores que têm grande poder de decisão e autonomia na realização do seu trabalho. Discricionariedade, nesse contexto, refere-se à margem de decisão e interpretação que esses agentes possuem ao traduzir diretrizes gerais em ações concretas, evidenciando como suas decisões cotidianas moldam, de fato, os rumos das políticas, afetando diretamente a vida dos cidadãos.

Contudo, esses questionamentos remetem a debates fundamentais na sociologia. O próprio termo "burocracia" dialoga com a concepção clássica de *burocracia racional-legal* de Max Weber, caracterizada pela autoridade impessoal das normas, divisão formal do trabalho e hierarquia, visando previsibilidade e imparcialidade (Weber, 1978). As categorias fundamentais que caracterizam este *tipo-puro* (“*Legal Authority: The Pure Type*”) incluem a estrita observância de regras, a definição clara de esferas de competência para cada cargo (configurando uma divisão formal do trabalho), uma organização baseada no princípio da hierarquia com supervisão de instâncias superiores, e a fundamentação da administração em documentos escritos ("os arquivos") que garantem a consistência e a memória organizacional (Weber, 1978, p. 220). O *ethos* que rege a atuação burocrática ideal é o da "impessoalidade formalística", isto é, *agir sem raiva ou paixão* (“*sine ira ac studio*”), visando a imparcialidade e a aplicação equânime das normas (Weber, 1978, p. 225). O complemento “de rua” problematiza o conceito, como veremos a frente.

Entretanto, o próprio Weber (1978) concebia os tipos ideais não como descrições fiéis da realidade, mas como *constructos* analíticos. Esses *tipos puros* servem como ferramentas para a análise sociológica, permitindo compreender os fenômenos concretos ao se medir o grau de aproximação ou desvio em relação a

estes (Weber, 1978, p. 6, 20). E ressaltava que, justamente por seu caráter ideal, é raro que um fenômeno real corresponda exatamente a um tipo idealmente construído, funcionando de modo similar a um modelo teórico que abstrai da complexidade empírica para ganhar precisão conceitual. Pesquisas posteriores, como os estudos de caso clássicos de teoria organizacional conduzidos por Robert Merton e seus alunos, demonstraram empiricamente que as organizações raramente funcionam estritamente segundo regras formais, desenvolvendo adaptações informais, e que a teoria organizacional norte-americana tendeu a negligenciar esse aspecto (Byrkjeflot, 2018). Ademais, Guerreiro Ramos demonstrou os “pontos cegos” dessas abordagens tradicionais por não compreenderem claramente o papel das interações simbólicas, operando com uma visão excessivamente "mecanomórfica" do comportamento humano (Webering, 2019).

Partindo da compreensão de que a realidade social é complexa e multifacetada, que o próprio Weber reconhecia, Lipsky (2019) dedica-se a investigar as condições específicas do trabalho *no nível da rua*. Neste contexto particular, da mesma forma, a discricionariedade não se apresenta como uma *disfunção* ou *desvio* do modelo ideal, mas emerge como uma condição intrínseca à BNR. E apesar de críticas e revisões ao seu modelo, permanece central a ideia de que a discricionariedade cotidiana é um ponto fundamental para discussões mesmo mais recentes nessa literatura, a exemplo das pesquisas acerca dos *efeitos inesperados* da implementação e a reprodução de desigualdades sociais (Pires, 2019). Ainda assim, há uma questão central para esta investigação: *por que a discricionariedade não é suficiente para explicar o trabalho da burocracia de nível de rua e seus efeitos sociais?*[1]

Reconhecer a importância do conceito de discricionariedade, tal como formulado por Lipsky, é o ponto de partida. No entanto, *quais são as dinâmicas sociais que operam dentro do espaço discricionário?* Como se dá a articulação entre a margem de decisão do agente e os processos intersubjetivos de interpretação da realidade, classificação dos cidadãos e negociação de significados que ocorrem na

[1] Essa questão foi apresentada pelo Prof. Nilo Azevedo (Uenf) em uma das minhas apresentações no Congresso Fluminense de Iniciação Científica.

interação face a face? De que maneira as relações de poder assimétricas e as estruturas presentes no encontro burocrático moldam o exercício e os resultados da discricionariedade? E, fundamentalmente, como o conceito de discricionariedade descreve o modo como práticas de linha de frente reproduzem desigualdades sociais, em vez de mitigá-las, ou, *de outro modo*, em quais condições essa mesma discricionariedade pode ser fonte de inovação e transformação social?

Para tanto, metodologicamente, adotou-se uma abordagem de revisão crítica da literatura sobre BNR. Em vez de uma revisão sistemática exaustiva, optou-se por uma pesquisa em rede, explorando conexões entre diferentes autores, perspectivas teóricas e conceitos para construir uma análise integrada destas. O processo de levantamento bibliográfico combinou duas estratégias principais: inicialmente, realizaram-se buscas em bases de dados como o Portal de Periódicos da CAPES, SciELO, Google Scholar, utilizando palavras-chave, em inglês e em português, bem como títulos de obras e autores, para identificar um conjunto inicial de trabalhos relevantes, dentre as principais: “Street-Level Bureaucracy”; "Michael Lipsky"; "discricionariedade"; “Guichê”; “Implementação de políticas públicas”; "Polícia"; "Egon Bittner"; "Teoria social"; “Desigualdade social”; “Reprodução social”, entre outras.

O nome de Egon Bittner, por exemplo, além de ter sido uma sugestão da Orientação, é mencionado pelo próprio Michael Lipsky (2019 [1980], p. 265), mas a decisão de dedicar um capítulo ao tema decorreu, em um primeiro momento, de que o interesse inicial de Lipsky para escrever sobre a BNR surgiu com polícia, a partir de uma resenha que escreveu para um livro (Lipsky, 2019, p. 33).

Além de revisão de literatura, foram utilizados os estudos de caso a respeito dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), assim como dos profissionais de um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD), sendo utilizados como ilustrações concretas que permitem aprofundar a reflexão teórica e evidenciar as dinâmicas práticas da implementação em contextos específicos.

Dessa forma, o percurso argumentativo desta dissertação organiza-se de maneira a intercalar teoria e prática. O Capítulo 2 estabelece as bases conceituais ao apresentar detalhadamente a teoria da BNR a partir da obra seminal de Lipsky (2019), abordando a definição dos agentes, as condições de trabalho adversas (escassez de recursos, ambiguidades, pressões temporais), os padrões de prática desenvolvidos

(racionamento, categorização, rotinas) e os dilemas inerentes ao trabalho em nível de rua.

Em seguida, o capítulo introduz a análise de estudos de caso como forma de ilustrar e discutir o modelo de Lispky, com atenção para a realidade brasileira. E examina-se o trabalho dos ACS, com base na literatura consolidada por Gabriela Lotta, destacando suas práticas de mediação, tradução cultural e os processos de categorização. Complementarmente, analisa-se também a atuação profissional no CAPS AD em diálogo com trabalhos prévios (Siqueira, 2022; Santos, 2023), evidenciando como categorias informais ("fáceis" e "difíceis"), negociações e julgamentos morais moldam a interação e o acesso aos serviços, conectando essas práticas à reprodução de desigualdades.

O Capítulo 3 aprofunda a análise da discricionariedade ao focar no trabalho policial, um contexto paradigmático da BNR que opera em condições de alta imprevisibilidade e com o monopólio da força. A partir das contribuições de Egon Bittner (1967, 1990), examina-se como a prática policial se orienta pela *manutenção da paz* (peacekeeping) e pela gestão situacional do que pela aplicação estrita da lei.

Assim, buscando uma síntese teórica mais abrangente, o Capítulo 4 articula as discussões anteriores com debates centrais da teoria sociológica contemporânea sobre a relação entre *indivíduo e sociedade*, ou *ação e estrutura*, ou ainda, *transformação e reprodução social*. Explora-se a *Sociologia do Guichê*, especialmente na formulação de Vincent Dubois (2023), que, a partir de um "interacionismo crítico" enfatiza as assimetrias de poder, as dimensões simbólicas, a violência institucional e as estratégias de resistência nas interações cotidianas entre Estado e cidadãos. E há um espaço particularmente relevante para a discussão sobre a desigualdade, aprofundada a partir da proposição de Roberto Dutra (2014) sobre a "desigualdade operativamente estruturada", que conecta a dinâmica dos sistemas funcionais às formas persistentes de estratificação social. Com isso, este capítulo tem como objetivo consolidar um arcabouço sociológico multirreferencial para interpretar a discricionariedade como prática social imersa em processos de *estruturação* e *diferenciação social*.

Finalmente, o Capítulo 5 apresenta uma proposição praxiológica como lente teórica capaz de articular diferentes níveis de análise micro e macro, para

compreender a implementação de políticas públicas em contextos socialmente desiguais. Nesse percurso, são mobilizadas a teoria da estruturação de Anthony Giddens (2018), com a noção de dualidade da estrutura e a ênfase na reflexividade dos agentes; a sociologia relacional e os conceitos de Pierre Bourdieu (2007, 2011); e a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann (2007, 2016, 2018). Trata-se, assim, de uma abertura para o diálogo entre a teoria social e os estudos de implementação.

E como observação final para a introdução a esta leitura, se reconhece que a amplitude do diálogo proposto neste trabalho impõe um desafio significativo à manutenção de uma coesão conceitual linear. A própria diversidade das abordagens mobilizadas para analisar a discricionariedade e sua complexa relação com a reprodução das desigualdades implica uma tensão inerente ao esforço de síntese. No entanto, argumenta-se que essa abordagem multirreferencial, apesar de certa dispersão, é precisamente o que permite apreender a complexidade do fenômeno em suas múltiplas dimensões. Assim, o percurso argumentativo que se segue busca construir uma sugestão de pesquisa da discricionariedade como prática no contexto da teoria social.

2 A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Nas últimas décadas, os estudos sobre burocracia continuam sendo marcados sobretudo pelas contribuições de Michael Lipsky, cuja obra *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (2019 [1980]) teve grande repercussão sobre como a implementação de políticas públicas passou a ser analisada. Lipsky introduziu o conceito de "burocratas de nível de rua", referindo-se aos servidores públicos que interagem diretamente com a população, como assistentes sociais, professores e policiais, e que exercem um papel decisivo na implementação das políticas públicas. Mais importante, Lipsky conectou as literaturas de discricionariedade burocrática e implementação de políticas públicas. Na colocação de Cavalcanti, Lotta e Pires (2018), em *Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua*, a discricionariedade desses atores no momento de aplicar as regras estabelecidas pelas políticas tornou-se um tema central, que impacta as discussões sobre burocracia até os estudos mais recentes, a exemplo dos seus efeitos sociais inesperados.

Em poucas palavras, Lipsky (2019) descreve essa categoria de trabalhadores como detentores de grande poder de decisão e autonomia na realização do seu trabalho. Trata-se de profissionais cuja rotina laboral é marcada por uma série de fatores e limitações que impossibilitam a realização do seu trabalho em termos ideais, como a escassez de tempo, de informações e de outros recursos preciosos para a tomada de decisões (Lipsky, 2019, p. 83-86). E, tratando de decisões nesse contexto, Lipsky quer dizer sobretudo para a capacidade de resposta às circunstâncias individuais das situações com que lidam na linha de frente, em interações que se caracterizam pela complexidade e imediatismo do contato face a face com as pessoas.

Ainda na perspectiva do Lipsky, os burocratas de rua, no exercício da sua discricionariedade e relativa autonomia, são responsáveis por *fazer política* através das suas decisões diárias (Lipsky, 2019, p. 17). Em decorrência de um contexto de limitações e incertezas, dificilmente o trabalho desses burocratas pode ser reduzido a normas claras e procedimentos previamente estabelecidos, e o padrão de práticas e estratégias que adotam em suas rotinas, para conseguirem realizar *de alguma forma*

o seu trabalho (Lipsky, 2019, p. 172), acaba constituindo a própria política que é efetivamente entregue ao público, determinando o acesso das pessoas a diferentes bens e serviços e impactando diretamente suas vidas.

A concepção dos burocratas de nível de rua como agentes que efetivamente formulam políticas no cotidiano gerou um impacto considerável nos estudos sobre implementação. A análise dos processos de implementação de políticas públicas foi, em grande medida, redirecionada: o foco deslocou-se dos processos decisórios no alto escalão governamental para a atuação concreta dos trabalhadores na linha de frente (Cavalcanti, Lotta e Pires, 2018, p. 229). Esse deslocamento analítico evidenciou a relevância das práticas e interações cotidianas desses agentes e sua capacidade de influenciar significativamente os resultados das políticas públicas.

Não obstante a ampla influência da abordagem de Lipsky (2019), debates e críticas posteriores refinaram a compreensão da BNR. Uma vertente de questionamento aponta para a ênfase dada à autonomia e discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Argumenta-se que, em diversos contextos, a autonomia desses agentes é significativamente limitada por múltiplos controles institucionais, administrativos e políticos, os quais restringem a margem de manobra na aplicação das políticas (Cavalcanti, Lotta e Pires, 2018, p. 231). Essa visão dialoga com críticas como a de Moore (1987), que apontam limitações em perspectivas focadas apenas nas restrições e respostas adaptativas.

Desse modo, este capítulo dedica-se à análise das dimensões centrais da teoria da BNR. Inicialmente, explora-se a estrutura conceitual proposta por Michael Lipsky (2019), detalhando as *condições de trabalho* (como a escassez de recursos e a ambiguidade de objetivos), os *padrões de prática* desenvolvidos pelos agentes para lidar com essas condições (incluindo mecanismos de racionamento e categorização) e os *dilemas éticos e profissionais* inerentes a essa atuação.

Para observar empiricamente como essas dinâmicas se manifestam em contextos específicos da realidade brasileira, serão analisados dois casos distintos: o trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), com base na literatura secundária existente, e a atuação profissional em um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (CAPS AD), que realizei durante a minha iniciação científica e foi tema da minha monografia. Na época a escolha pelo estudo de caso se justificou,

bem como para esta investigação da dissertação, por permitir uma investigação aprofundada do fenômeno da BNR em seu contexto real, buscando compreender *como* as práticas e interações ocorrem na linha de frente e *por que* assumem determinadas configurações, vinculando os achados empíricos às proposições teóricas discutidas (Yin, 2011).

2.1 O MODELO DE LIPSKY

É crucial abordar a obra de Lipsky como um *modelo analítico*. A motivação inicial de Lipsky, segundo o próprio autor em seu prefácio de 1980, surgiu ao final da década de 1960 a partir de uma reflexão sobre o trabalho policial (Lipsky, 2019, p. 33). Inserido em um contexto de intensos debates sobre direitos civis e o funcionamento de serviços públicos essenciais como escolas, assistência social e o sistema de justiça, o que observou foi que as explicações comuns para problemas evidentes, muitas vezes focadas em atitudes individuais como racismo ou indiferença, eram insuficientes ou nem tão evidentes assim (Lipsky, 2019, p. 386). Assim, passou a investigar *como* esses serviços, cruciais para o bem-estar dos cidadãos, de fato operavam nas interações diretas com o público.

Avançando em sua análise, Lipsky desenvolveu a percepção fundamental de que os desafios e suas experiências problemáticas não eram exclusivos da polícia, mas decorriam de condições de trabalho comuns a esses e outros profissionais da linha de frente. Professores, assistentes sociais, entre outros, rotineiramente enfrentavam circunstâncias análogas: recursos cronicamente insuficientes para as tarefas exigidas, demandas que tendiam a superar a oferta de serviços, objetivos organizacionais que se mostravam ambíguos ou conflitantes, e uma grande dificuldade em medir o próprio desempenho de forma satisfatória. Essa identificação de um conjunto comum de circunstâncias permitiu a Lipsky propor um modelo comparativo para analisar essas diferentes ocupações de forma mais geral.

Diante dessas condições adversas e compartilhadas, a questão central para Lipsky tornou-se entender como esses profissionais, ainda assim, conseguiam gerenciar suas tarefas e realizar seu trabalho. Esses padrões que observou incluem uma variedade de rotinas comportamentais e adaptações que surgem como respostas

necessárias para lidar com a pressão, a incerteza e as contradições, permitindo aos trabalhadores fazerem o seu trabalho "de alguma forma" (Lipsky, 2019, p. 173).

Como o autor resume: "A minha principal preocupação tornou-se conciliar a dimensão humana das posições de nível de rua com os resultados, muitas vezes problemáticos, dos sistemas nos quais eles trabalharam" (Lipsky, 2019, p. 387). O seu modelo, portanto, investiga essa "conciliação", isto é, entender como a necessidade de julgamento e interação humana se coloca frente às pressões sistêmicas, e como os padrões de prática desenvolvidos pelos trabalhadores medeiam essa relação, produzindo uma realidade multifacetada, e por vezes contraditória, da implementação das políticas públicas no nível da rua.

Nos anos posteriores à publicação original do trabalho de Lipsky na década de 1980, a perspectiva da BNR foi amplamente difundida, sendo aprofundada e adaptada em diferentes contextos. Contudo, antes de explorar alguns desses desenvolvimentos posteriores, é fundamental detalhar as contribuições centrais da formulação original do modelo de Lipsky.

2.1.1 Condições de trabalho

Lipsky argumenta que os burocratas de nível de rua operam sob condições de trabalho marcadas por recursos escassos, demandas excessivas e objetivos ambíguos, elementos que condicionam profundamente suas ações. Em primeiro lugar, destaca-se a crônica insuficiência de recursos diante da amplitude das responsabilidades. Esses trabalhadores geralmente lidam com cargas de trabalho muito acima do que seria manejável de forma ideal. Como observa Lipsky, “os burocratas de nível de rua, caracteristicamente, têm um grande volume de casos sob suas responsabilidades [a ponto de] geralmente, não conseguirem cumprir suas responsabilidades com tantos casos em mãos” (Lipsky, 2019, p. 84).

Essa sobrecarga implica que oferecer um atendimento individualizado a todos os usuários se torna, na prática, impossível, forçando escolhas e simplificações. Por exemplo, defensores públicos frequentemente precisam comparecer a audiências judiciais sem terem tido tempo de entrevistar adequadamente seus clientes, e

assistentes sociais acabam adiando ou abreviando visitas domiciliarias devido ao excesso de formulários e tarefas administrativas que enfrentam. Nos sistemas educacionais, de modo similar, um professor diante de uma sala de aula superlotada “é incapaz de dar o tipo de atenção que um bom ensino requer” (Lipsky, 2019, p. 85), tendo de priorizar a manutenção da disciplina em detrimento de atividades pedagógicas mais individualizadas. Esses exemplos ilustram como a escassez de pessoal, tempo e infraestrutura impõe limites concretos à capacidade de ação desses profissionais.

Outra condição de trabalho enfatizada por Lipsky (2019) é a pressão de tempo e a consequente urgência na tomada de decisões, aspecto particularmente crítico em muitas funções de nível de rua, como no caso das polícias: “Para os policiais, a maior restrição de recursos é o tempo [...]. Um policial apartando uma briga em um bar não tem tempo para determinar qual das partes iniciou o fato e, portanto, deve fazer uma dupla detenção” (Lipsky, 2019, p. 85). Sob tais constrangimentos, observa-se uma tendência a optar por decisões padronizadas ou mesmo conservadoras, como deter ambas as partes em um conflito pela impossibilidade de apurar os fatos na cena. Essa dinâmica fomenta um *conservadorismo profissional* na prática policial, conforme Lipsky (2019, p. 85), no qual, diante de riscos à integridade física e da premência de agir, os agentes tendem a maximizar o uso da discricionariedade como forma de autoproteção, mesmo que isso produza excessos e erros.

Esse padrão conservador da prática policial reflete uma característica estrutural do trabalho policial destacada por outros autores. De fato, conforme será discutido mais adiante nesta dissertação, as contribuições de Bittner (1990) convergem com Lipsky ao enfatizarem que a discricionariedade policial está intrinsecamente vinculada à gestão prática da imprevisibilidade e à necessidade de respostas rápidas diante de situações ambíguas e potencialmente perigosas, resultando frequentemente em decisões cautelosas e defensivas por parte dos policiais.

Além da escassez de recursos materiais e de tempo, Lipsky (2019) aponta que os burocratas de nível de rua frequentemente operam sob metas ambíguas e com critérios de desempenho de difícil mensuração. As organizações públicas não raro lhes atribuem objetivos múltiplos e potencialmente conflitantes, como a necessidade de atender às demandas individuais dos usuários concomitantemente ao cumprimento

de metas quantitativas institucionais, ou a de assegurar direitos cidadãos ao mesmo tempo em que se busca conter custos e combater fraudes. Conforme argumenta Lipsky (2019, p. 112), os burocratas de linha de frente sentem essas pressões de maneira direta, pois são incumbidos de traduzir diretrizes abstratas em escolhas práticas no atendimento cotidiano.

Assim como, somado a isso, os indicadores de desempenho usualmente empregados pelas instituições tendem a capturar apenas parcialmente a qualidade do trabalho executado pelos agentes de nível de rua (Lispky, 2019, p. 117). Essa limitação métrica pode levá-los a concentrar esforços nos aspectos facilmente mensuráveis de suas funções, como o número de atendimentos realizados ou o cumprimento de prazos burocráticos, em detrimento de dimensões mais substantivas do serviço prestado, que são, contudo, menos visíveis para a avaliação formal. Esse cenário arrisca estimular comportamentos defensivos por parte dos burocratas, como a priorização de tarefas que minimizem a possibilidade de punições ou questionamentos por superiores, mesmo que essa estratégia implique dedicar menos atenção às necessidades reais dos usuários.

E ainda, condição singular do trabalho dos burocratas de nível de rua é que seus *clientes* frequentemente não o são por escolha (Lipsky, 2019, p. 127). Estudantes da rede pública, réus em processos judiciais ou beneficiários de programas sociais, em geral, não dispõem da opção de escolher outro prestador de serviço, estabelecendo uma relação de dependência para com o agente público designado. Dessa forma as condições estruturais de recursos escassos, tempo limitado, objetivos conflitantes, além das relações assimétricas com o público, como será tratado a frente também, criam um ambiente de trabalho no qual os burocratas de nível de rua precisam encontrar maneiras de cumprir suas funções sem que o sistema entre em colapso.

2.1.2 Padrões de prática

Em resposta às adversidades e pressões laborais detalhadas anteriormente, os burocratas de nível de rua desenvolvem *padrões de prática* e estratégias informais

que viabilizam a execução de seu trabalho cotidiano. A atuação desses profissionais envolve a criação de rotinas organizacionais e atalhos cognitivos que lhes permitem gerenciar a sobrecarga de trabalho e as ambiguidades inerentes à sua função. Os burocratas de nível de rua "administram suas tarefas difíceis desenvolvendo rotinas de práticas e psicologicamente simplificando sua clientela e o ambiente, de maneira a influenciar fortemente os resultados de seus esforços" (Lipsky, 2019, p. 16). Isso significa que, para lidar com a complexidade e o volume de casos, instituem procedimentos padronizados, como formulários simplificados e critérios sumários de triagem, ao mesmo tempo em que classificam os usuários em categorias genéricas que abstraem as nuances individuais. Esse processamento em massa de clientes “é a norma” (Lipsky, 2019, p. 16).

Um exemplo proeminente desses padrões de prática é a *racionalização do acesso* aos serviços, implementada frequentemente por meio de *mecanismos de racionamento*. As organizações adotam diversas táticas, muitas vezes indiretas, para controlar a demanda e selecionar os atendimentos que efetivamente serão realizados. As filas, por exemplo, funcionam como um filtro, pois exigem tempo e paciência do público, o que pode desestimular aqueles menos dispostos ou capazes de esperar. Conforme descreve:

> longas filas não apenas desencorajam potenciais clientes, mas também mostram que muitas pessoas têm de ser selecionadas; logo, os clientes deveriam concluir que os trabalhadores têm pouco tempo para gastar com eles ou com seus problemas (Lipsky, 2019, p. 143)

Dessa maneira, a própria estrutura de atendimento, a exemplo da organização de filas por ordem de chegada, a distribuição de senhas limitadas ou o agendamento de consultas com grande antecedência, comunica ao cidadão a escassez de recursos e a improbabilidade de um tratamento demorado ou individualizado. Configura-se, assim, uma forma de racionamento implícito, na qual o ônus da espera recai sobre o cliente, permitindo que um contingente reduzido de funcionários administre uma demanda substancialmente superior à capacidade de atendimento ideal. Essa prática pode privilegiar, ainda que involuntariamente, os indivíduos que dispõem de tempo e persistência para aguardar, em detrimento dos que possuem outras obrigações, como o trabalho, que os impedem de enfrentar longas esperas.

Outro padrão de prática identificado por Lipsky consiste na *simplificação psicológica da clientela*, processo pelo qual os burocratas tendem a enquadrar os usuários em tipos ou categorias predefinidas que facilitam o julgamento rápido. Os estereótipos podem ser vistos como uma *forma* de simplificação (Lipsky, 2019, p. 274). Em contraposição à análise de cada caso em sua complexidade individual, inviável sob as pressões do trabalho, o agente de nível de rua frequentemente recorre a estereótipos administrativos ou a avaliações sumárias de mérito e necessidade para tomar decisões. Lipsky aponta que, embora as organizações publicamente defendam valores de neutralidade e universalismo, na prática cotidiana os agentes desenvolvem critérios próprios e informais de distinção, por exemplo, entre casos considerados “dignos” e aqueles julgados como “indignos” ou menos merecedores (Lipsky, 2019, p. 291).

Esses padrões informais de decisão constituem mecanismos por meio dos quais os burocratas administram as pressões morais inerentes ao seu trabalho, buscando, a seu modo, um equilíbrio entre a empatia para com o usuário e a necessidade de restringir o acesso aos atendimentos. Contudo, essas mesmas práticas introduzem variabilidade e potencial arbitrariedade na implementação das políticas públicas, visto que diferentes agentes podem adotar critérios distintos ou até mesmo opostos ao avaliar situações semelhantes. Como observa, "os burocratas de nível de rua, como todos os outros, têm padrões pessoais de avaliação sobre *se* e *o quanto* alguém merece ou não” (Lipsky, 2019, p. 73, grifo nosso), o que evidencia a influência de percepções individuais que extrapolam as normas formais. Essas avaliações subjetivas podem, por um lado, aliviar a consciência do agente frente à sua incapacidade de atender a todas as demandas de forma plena; por outro lado, arriscam reproduzir preconceitos e desigualdades sociais preexistentes.

As *rotinas administrativas* configuram outro aspecto dos padrões de prática identificados (Lipsky, 2019, p. 174). Com o objetivo de tornar a carga de trabalho gerenciável, os burocratas de nível de rua institucionalizam procedimentos que agilizam o processamento de casos. Contudo, esse ganho de eficiência frequentemente ocorre em detrimento da qualidade ou da adequação do serviço a casos atípicos. Isto é, se estruturarem o ambiente de trabalho para torná-lo mais previsível e rotineiro, os burocratas limitam a complexidade com a qual precisam lidar,

invisibilizando, porém, particularidades que poderiam ser relevantes para um atendimento justo. Assim se coloca mais um dilema entre gerir a pressão do volume de trabalho e manter a responsividade às variações dos casos.

É fundamental compreender que os padrões de prática descritos não representam meras disfunções ou desvios; na perspectiva de Lipsky, eles cumprem uma função sistêmica no funcionamento dos serviços. As rotinas, as simplificações e os mecanismos de racionamento adotados pelos burocratas de nível de rua constituem, de fato, componentes centrais da maneira como as políticas públicas são efetivamente implementadas no cotidiano. Isso significa que a política pública é constituída por essas práticas cotidianas, ou seja, não basta conhecer a legislação ou o regulamento em teoria, é preciso compreender como estes são traduzidos na interação real entre o agente e o cidadão. Como uma legislação de assistência social, que prevê um benefício para determinada população, que na prática os assistentes sociais filtram o acesso a esse benefício por meio de entrevistas rigorosas ou demoras propositais, de forma que a política pública efetivamente vivenciada por essa população difere da norma escrita, incorporando restrições e critérios informais estabelecidos na linha de frente. Nessa perspectiva, os burocratas de nível de rua atuam como *coautores* das políticas públicas ao definirem, na prática, *quem obtém o quê, quando e como*[2].

Decorre das análises anteriores que os padrões de prática desenvolvidos pelos burocratas de nível de rua possuem uma ambivalência inerente. Por um lado, revelam-se necessários à sobrevivência do próprio trabalhador e à manutenção do sistema, que, sem tais mecanismos, poderia colapsar diante da demanda potencialmente ilimitada por serviços. Por outro lado, essas práticas acarretam dilemas éticos significativos, pois, ao racionar serviços e simplificar casos, corre-se o risco de comprometer valores democráticos fundamentais, como a igualdade de tratamento e a adequação das políticas às necessidades reais da população. A abordagem de

[2] Em uma nota de rodapé, Lipsky (2019, p. 176) parafraseia a definição clássica associada a Harold Lasswell, cientista político americano, que é resumida pela pergunta: "Quem obtém o quê, quando, como", que é o título de sua obra de 1936: *Politics: Who Gets What, When, How*.

Lipsky (2019) não romantiza nem condena sumariamente essas práticas; antes, procura desvelar os motivos que as produzem e as consequências delas. Esse enfoque analítico é o terreno para a discussão subsequente acerca dos dilemas enfrentados por esses agentes, conflitos frequentemente insolúveis entre valores e exigências na execução de suas tarefas diárias.

2.1.3 Os seus dilemas

Os dilemas vivenciados pelos burocratas de nível de rua, das condições de trabalho e dos padrões de prática examinados, manifestam-se como contradições entre duas ou mais escolhas cujos valores associados são incomensuráveis. Lipsky (2019) utiliza o termo *dilema* para se referir a situações em que esses profissionais se veem confrontados por opções conflituosas, nas quais qualquer decisão implica o sacrifício de algum valor relevante. Em geral, tais dilemas derivam de princípios de ação que se mostram inconciliáveis no contexto real da implementação de políticas públicas. Um dos conflitos centrais, reside na tensão entre equidade e responsividade individual: *deve o agente tratar a todos igualmente, seguindo a regra universal, ou deve tratar de forma diferenciada aqueles que mais necessitam, adaptando-se à demanda do caso particular?* (Lipsky, 2019, p. 17)

Outro dilema clássico identificado por Lipsky (2019) manifesta-se no conflito entre a compaixão direcionada ao usuário e a necessidade de manter o controle e a eficiência do serviço. Muitos servidores de nível de rua iniciam suas carreiras motivados por valores altruístas, com o desejo de *fazer a diferença* na comunidade, auxiliar os necessitados e promover justiça. Contudo, a realidade laboral, com suas intrínsecas restrições, tende a frustrar essas motivações iniciais. Os profissionais confrontam-se, então, com a questão de até que ponto podem efetivamente "advogar" pelos clientes, esforçando-se além do estritamente exigido, flexibilizando regras quando julgam pertinente e buscando resultados mais justos. Lipsky (2019) dedica atenção particular a essa tensão no capítulo sobre *advocacy* e alienação no trabalho de nível de rua. Observa-se que, por um lado, alguns burocratas buscam atuar como defensores do cliente dentro do sistema, utilizando sua margem de manobra para

ampliar o acesso a direitos e tratar os usuários com empatia. Por outro lado, muitos desenvolvem um sentimento de alienação e distanciamento em relação ao trabalho e aos próprios clientes, como um mecanismo de defesa psicológica frente às frustrações cotidianas.

A análise de Lipsky indica que o “trabalho dos burocratas de nível de rua é um trabalho alienado [...] que não só afeta o comprometimento com os postos de trabalho e com os clientes como também afeta a qualidade das suas experiências profissionais.” (Lipsky, 2019, p. 161). Em outras palavras, frente ao dilema entre engajar-se humanamente com cada caso ou resguardar-se emocionalmente para suportar a pressão, muitos burocratas optam, consciente ou inconscientemente, por uma postura de apatia ou cinismo em relação aos usuários (Lipsky, 2019, p. 167). Esse distanciamento protege o trabalhador do desgaste psicológico, evitando, por exemplo, o sofrimento diante de múltiplas demandas não atendidas ou de injustiças presenciadas sem possibilidade de resolução, mas, por outro lado, compromete o ideal de um serviço público acolhedor e atento às necessidades dos cidadãos.

Por último, Lipsky (2019) aponta dilemas ligados à *accountability* e à autonomia profissional. A necessária autonomia dos burocratas de nível de rua para adaptar serviços, dada a frequente ausência de supervisão direta, entra em conflito com a necessidade de controle para evitar inconsistências ou abusos. Cientes da necessidade de usar o julgamento e do risco de serem cobrados, muitos burocratas respondem desenvolvendo práticas defensivas, como a adesão estrita ao manual em situações controversas para se resguardarem, uma espécie de *burocratização da consciência*, enquanto em outras circunstâncias utilizam a flexibilidade apenas quando julgam seguro fazê-lo (Lipsky, 2019, p. 285-287). A ausência de critérios claros sobre quando é legítimo desviar-se da norma em nome de um bem maior deixa esses profissionais em constante tensão ética e profissional.

Os dilemas enfrentados pelos burocratas de nível de rua podem ser resumidos como conflitos entre exigências igualmente legítimas, porém dificilmente reconciliáveis na prática diária. E certamente a complexidade desses dilemas não se esgota na formulação original de Lipsky. Os capítulos subsequentes desta dissertação são continuidade dessas questões, aprofundando o diálogo com autores contemporâneos como Vicent Dubois, além de investigar empiricamente, como faz Gabriela Lotta, as

formas pelas quais os burocratas de nível de rua influenciam os rumos das políticas públicas na atualidade.

2.2 A CRÍTICA DE MOORE

O modelo de Lipsky conforme apresentado representa um marco fundamental nos estudos sobre implementação de políticas públicas, ao desvelar o papel central dos agentes da linha de frente como efetivos formuladores de políticas. No entanto, apesar de sua ampla e duradoura influência, a teoria não esteve isenta de críticas e desenvolvimentos posteriores que buscaram expandir suas premissas. Uma contribuição particularmente relevante nesse sentido é a denominada "crítica positiva" formulada por Scott T. Moore (1987), que propõe um deslocamento analítico fundamental: em vez de conceber os burocratas de nível de rua primariamente como agentes reativos a um ambiente de trabalho opressor, Moore os reconceitualiza como "estrategistas inventivos" (Moore, 1987, p. 74).

Esta seção se dedica a aprofundar a crítica de Moore, argumentando que sua perspectiva política busca compreender não apenas a agência dos burocratas, mas também, e de forma crucial para os objetivos desta dissertação, os mecanismos pelos quais suas práticas discricionárias se conectam à reprodução das desigualdades sociais. O ponto de partida da análise de Moore (1987) é a percepção de que a representação da tomada de decisão na BNR, significativamente influenciada por Lipsky, tende a retratá-la como "ad hoc, reativa e dependente do contexto" (Moore, 1987, p. 76, tradução nossa). Segundo Moore, essa caracterização, embora precisa em certos aspectos, está inserida no que denomina um "discurso burocrático" (Moore, 1987, p. 77, tradução nossa). Esse discurso, latente no campo da administração pública, foca em racionalidade, controle, eficiência e, sobretudo, nas respostas adaptativas dos agentes às restrições ambientais, como recursos escassos, regras ambíguas e altas cargas de trabalho.

Moore inicia sua análise destacando os dois elementos básicos da teoria de Lipsky: a existência de metas conflitantes e de recursos insuficientes, o que coloca os burocratas em situações de constante tensão (Moore, 1987, p. 75). Segundo Lipsky, essa dinâmica leva os funcionários públicos a adotar simplificações cognitivas, como

o uso de estereótipos, para gerenciar sua carga de trabalho. No entanto, Moore critica essa explicação como excessivamente determinista (Moore, 1987, p. 82), argumentando que não considera adequadamente os aspectos estratégicos e políticos das ações dos burocratas:

> The dimensions of interest evidenced here are relatively slight, however. The interests of the workers are not portrayed as “selfdirected” as much as they are seen to be derived strictly from the structural dictates of the work situation. They possess little of the substance of political interest in terms of independent or situationally emergent goals, the discovery of opportunities to implement them, and the selection ofstrategic occasions to advance them. Rather, the “situation” is seen to possess a generality, fixedness, and immutability that forecloses goals other than selfish ones. (Moore, 1987, p. 82)

Uma das críticas centrais de Moore é a caracterização dos burocratas como passivos em relação às demandas de seu ambiente de trabalho. Ele aponta que, ao descrever as decisões como ad hoc e reativas, Lipsky obscurece a capacidade dos agentes de criar e implementar estratégias deliberadas para lidar com os desafios que enfrentam (Moore, 1987, p. 81). Essa simplificação, segundo Moore, ignora a complexidade do contexto em que os burocratas operam, bem como a variabilidade de suas respostas em diferentes situações.

Além disso, Moore propõe uma reinterpretação do processo decisório dos burocratas, deslocando o foco da "simplificação" para a "estratégia". Em sua visão, os burocratas de nível de rua não apenas reagem às restrições, mas também desenvolvem formas criativas de lidar com elas, adaptando suas ações às circunstâncias específicas. Essa abordagem estratégica é especialmente evidente em contextos em que as normas organizacionais não oferecem orientações claras, forçando os agentes a tomar decisões baseadas em julgamentos pessoais e profissionais (Moore, 1987, p. 84).

Moore também critica a tendência de Lipsky em minimizar a dimensão política do trabalho dos burocratas de nível de rua. Ele argumenta que as decisões tomadas por esses agentes não podem ser reduzidas a respostas automáticas ou baseadas exclusivamente em critérios pessoais, mas devem ser compreendidas como parte de um processo político que reflete escolhas estratégicas em contextos ambíguos (Moore, 1987, p. 80). Essa perspectiva política, na verdade, reforçaria o argumento

de Lipsky sobre o impacto das decisões individuais, evidenciando que os burocratas não são meros executores de políticas, mas também seus formuladores.

Assim, Moore destaca a importância da inventividade sobretudo moral no trabalho dos burocratas. Ele sugere que, diferentemente da visão de Lipsky, as ações desses agentes não se limitam a "racionar" recursos, mas incluem a formulação de critérios próprios para equilibrar demandas concorrentes. Essa inventividade é especialmente evidente em situações em que os burocratas enfrentam conflitos éticos ou a necessidade de ajustar as regras organizacionais às realidades práticas (Moore, 1987, p. 89).

Moore também explora como a autonomia dos burocratas de nível de rua é frequentemente subestimada nas análises tradicionais. Ele argumenta que esses agentes possuem uma capacidade notável de ajustar suas práticas às necessidades locais, desenvolvendo estratégias adaptativas que desafiam os pressupostos rígidos da hierarquia organizacional (Moore, 1987, p. 86). Essa autonomia estratégica é fundamental para compreender como as decisões políticas, muitas vezes implícitas, emergem no nível operacional.

As críticas de Moore ao modelo de Lipsky, apesar de tratar de diversos aspectos reconhecidos por este, trata de um “processo decisório excessivamente abreviado” (severely truncated decision process) (Moore, 1987, p. 83), no qual quase nada se interpõe entre a circunstância e a decisão. E sustenta que uma análise mais adequada do processo de formulação de políticas na linha de frente deveria considerar a tomada de decisão de forma mais extensa e contextualizada na própria sociedade. Assim, Moore critica o fato de que os motivos atribuídos por Lipsky aos burocratas de nível de rua são excessivamente restritos, sempre perpassando, sobretudo, por evitar sobrecarga, conflito ou pressão, e deixando de lado a dimensão construtiva e propositiva de suas decisões. Ainda que a análise de Lipsky explique o impacto dessas práticas na alocação de valores públicos, ela não descreve, segundo Moore, as dinâmicas institucionais subjacentes que geram tais resultados.

2.3 ESTUDO DE CASO

A análise das dinâmicas da BNR e dos efeitos sociais da discricionariedade, discutidas teoricamente nas seções anteriores, demanda uma aproximação empírica que permita observar sua concretude e compreender a relação entre formulações teóricas e a prática cotidiana. A escolha pela estratégia do estudo de caso justifica-se por sua adequação para investigar fenômenos contemporâneos complexos dentro de seus contextos reais, permitindo responder às questões centrais do tipo *como* e *por que* as interações na linha de frente se configuram e produzem determinados resultados (Yin, 2003, p. 19, 25), que é sim apontado por Lipsky e, de maneira mais direta, por Moore conforme discutido anteriormente. A própria análise comparativa entre diferentes serviços, tida como fundamental para identificar padrões comuns e variações na BNR, é uma abordagem presente na construção do modelo de Lipsky.

Para tanto, serão examinados dois estudos de caso representativos da BNR em contextos brasileiros distintos. O caso apresentado por Gabriela Lotta destaca-se pela proximidade desses agentes com as comunidades locais que atendem, muitas vezes sendo moradores destas, apresentando diversas práticas de mediação e processos de categorização em um cenário de ampla inserção comunitária. De forma convergente com os achados de Lotta, a análise do segundo caso também revela a utilização de categorias informais como "fáceis" e "difíceis" para classificar usuários, corroborando, em um contexto distinto, a existência de padrões de prática recorrentes que moldam o acesso aos serviços e suas implicações para a desigualdade.

2.3.1 O caso dos agentes comunitários de saúde

A atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) no âmbito da Estratégia Saúde da Família (ESF) foi objeto de pesquisa de caso aprofundada conduzida por Gabriela Lotta. Inicialmente, conforme descrito em sua dissertação de mestrado, o estudo etnográfico concentrou-se no município de Sobral (CE), local reconhecido pela experiência pioneira na implementação da ESF (Lotta, 2006, p. 13). Nessa localidade, Lotta acompanhou durante três semanas o cotidiano de diversos ACS, com observação de suas práticas e relações com a comunidade e o poder público. Complementarmente, a pesquisa incluiu observações em Londrina (PR), onde foi

realizada uma imersão de uma semana com o objetivo de verificar se as conclusões de Sobral se confirmavam em outra realidade municipal (Lotta, 2006, p. 14, 52). Anos depois, a investigação da autora sobre os ACS foi estendida ao município de São Paulo; entre 2016 e 2017, foram realizadas entrevistas com 77 agentes em 11 Unidades Básicas de Saúde situadas em regiões de alta vulnerabilidade social (Lotta e Pires, 2020, p. 3, 15).

O trabalho dos ACS, conforme descrito por Lotta (2006) com base em diretrizes oficiais, caracteriza-se pela atuação de trabalhadores de nível local, selecionados entre moradores da própria comunidade, que integram as equipes multiprofissionais da ESF junto a médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem (Lotta, 2006, p. 68). Cada ACS acompanha um conjunto delimitado de famílias em sua área de responsabilidade, realizando visitas domiciliares regulares, monitorando condições de saúde, desenvolvendo ações de promoção e educação em saúde e encaminhando demandas aos serviços adequados. Nesse contexto, os ACS funcionam como mediadores entre o Estado e os cidadãos. Pelo fato de residirem na comunidade que atendem e partilharem do mesmo universo sociocultural de seus usuários, eles detêm um conhecimento das realidades locais que lhes possibilita traduzir as orientações das políticas públicas para a linguagem e as necessidades específicas da comunidade (Lotta, 2006, p. 155).

A natureza do trabalho dos ACS, portanto, distingue-se pela proximidade com as famílias atendidas e pela interação intensa, que se apoia na construção de vínculos de confiança, no diálogo e na corresponsabilidade entre o agente e a comunidade (Lotta, 2006, p. 155). Nesse contexto, faz-se ainda mais importante que essas interações cotidianas não são neutras ou meramente técnicas; estando permeadas por valores e julgamentos, dada a posição dos ACS como membros da comunidade e, simultaneamente, representantes do Estado (Lotta, 2015 apud Lotta e Pires, 2020, p. 14). Desse modo, o trabalho do ACS articula a execução de tarefas de saúde pública com uma dimensão relacional, exigindo sensibilidade e habilidade para lidar com os diversos comportamentos e condições sociais dos usuários.

Ao promoverem um diálogo efetivo entre as necessidades reais da população e as ações do Estado, os ACS funcionariam como uma ponte que conecta o conhecimento popular das comunidades ao conhecimento técnico-burocrático,

garantindo que a política pública seja apropriada e ressignificada no contexto local (Lotta, 2006, p. 154-155).

Corroborando essa função mediadora, Lotta observou que os ACS frequentemente executam tarefas que vão além do estritamente previsto nas normas oficiais. Em sua pesquisa etnográfica sobre a ESF, Lotta identificou 108 diferentes práticas desempenhadas pelos ACS, desde as mais esperadas (como verificação de medicamentos e carteiras de vacinação) até atividades não formalmente prescritas (como arrumar armários, fazer curativos ou ensinar a cozinhar) (Lotta, 2019, p. 535).

Além dessa diversidade de práticas, a investigação de Lotta (2006, p. 128-132) evidenciou que os ACS desenvolvem distintos estilos de interação com os usuários. Um desses estilos é o de *tradutor* das políticas de saúde para a realidade local, facilitando a compreensão e a adesão às orientações por meio do recurso a referências externas compartilhadas pela comunidade, como valores religiosos e experiências familiares (Lotta, 2006, p. 128).

No caso de Sobral, constatou-se, por exemplo, o uso de diversas estratégias para convencer os usuários a seguirem as recomendações médicas, recorrendo frequentemente ao argumento da importância do conhecimento médico, mas também se valendo de outros tipos de argumentos, como a necessidade *de ter fé* e *acreditar em Deus* (Lotta, 2006, p. 128). Conforme a análise de Lotta (2006, p. 99), essa habilidade de mediação e tradução constitui um dos pilares da atuação comunitária dos ACS nesse município.

Adicionalmente, Lotta (2019, p. 537) identifica outros dois estilos de interação: aquele em que os ACS buscam *horizontalizar a relação* e outro que *hierarquiza a relação*, estabelecendo uma interação mais assimétrica com os usuários. O primeiro estilo pode manifestar-se pelo compartilhamento de experiências pessoais e uso de linguagem informal, visando criar um ambiente de confiança e favorecer o engajamento dos usuários no cuidado com a própria saúde. Em contraste, o estilo que hierarquiza a relação pode levar os ACS a assumirem uma posição de supervisão e imposição, o que tende a gerar resistência nos usuários e dificultar o estabelecimento de vínculos e a adesão ao tratamento (Lotta, 2019, p. 537).

De maneira ainda mais central, a pesquisa demonstra que os ACS constroem cotidianamente processos de categorização e julgamento dos pacientes, destacando

as consequências dessas ações em termos de inclusão e exclusão(Lotta, 2019). Nesse sentido, identifica-se que a ação discricionária pode resultar em políticas mais includentes quando os ACS utilizam estilos de interação que aproximam diferentes saberes ou empregam práticas adaptadas ao território. Por outro lado, a discricionariedade também pode levar à exclusão quando os ACS realizam classificações baseadas em sistemas de julgamento normativo, segmentando os usuários por suas atitudes e comportamentos e associando-os a formas desiguais de acesso aos serviços de saúde (Lotta, 2019, p. 538).

Portanto, se por um lado os ACS transitam entre saberes e normas, formais e informais, realizando práticas adaptadas às necessidades dos usuários, por outro lado, exercem julgamentos sobre estes. E, nesse sentido, podem contribuir para a reprodução de desigualdades e discriminações, na medida em que utilizam critérios de classificação não oficiais ou aplicam critérios formais com vieses baseados em suas preferências e visões de mundo (Lotta, 2019).

Segundo Lotta, a execução de práticas não previstas pode derivar tanto de escolhas individuais dos agentes quanto de orientações de outros profissionais da equipe de saúde. Isso reforça o caráter contingente da implementação da ESF, na qual a diversidade e a imprevisibilidade não são desvios do programa, mas, ao contrário, constituem seus próprios fundamentos e expectativas (Lotta, 2019, p. 535). Esses achados revelam uma dimensão implícita da implementação: os ACS, ao buscarem manejar sua carga de trabalho e atingir resultados, acabam por rotular usuários em categorias não oficiais, como "fáceis" ou "difíceis", o que pode levar a tratamentos diferenciados. Lotta e Pires (2020) ressaltam que essa diferenciação traz potenciais implicações para a reprodução de desigualdades sociais, conforme discuto a seguir a partir do estudo de caso que realizei no CAPS AD de Campos dos Goytacazes.

2.3.2 CAPS AD

O estudo de caso realizado no Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD) Dr. Ari Viana, em Campos dos Goytacazes, insere-se na discussão teórica

mais ampla desta dissertação sobre os dilemas da BNR. A análise da atuação dos profissionais da linha de frente nesse serviço permite compreender como as diretrizes institucionais são operacionalizadas no cotidiano, destacando os desafios práticos da implementação de políticas públicas em um contexto de forte interação face a face entre burocratas e usuários. Esse estudo ainda dialoga com as contribuições de diferentes abordagens teóricas mobilizadas ao longo desta dissertação, como a sociologia do guichê, a praxiologia e a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, na busca por uma análise multirreferencial que integre distintos níveis de interpretação sobre a discricionariedade e a implementação de políticas públicas.

De forma semelhante, Elaine Siqueira (2022) também se beneficia de perspectivas conceituais como de Luhmann, assim como de Goffman, demonstrando como esse diálogo entre diferentes perspectivas teóricas fortalece a compreensão do CAPS AD não apenas como um serviço de atenção psicossocial, mas como um espaço em que se manifestam, de forma situada, as tensões estruturais da política de desinstitucionalização. Afinal, a sua dissertação também se debruça sobre o CAPS AD Dr. Ari Viana, analisando seu papel no contexto do fechamento do Hospital Psiquiátrico Henrique Roxo e dos desafios da desinstitucionalização no município.

Para desenvolver essa análise, Siqueira (2022) mobiliza conceitos como *transinstitucionalização* e discute a natureza da *inclusão precária* na modernidade. Com base nessas ferramentas conceituais e na combinação da abordagem sistêmica de Luhmann com a sociologia das instituições totais de Goffman, a autora argumenta que, embora o fechamento de hospitais psiquiátricos constitua um avanço formal na *Reforma Psiquiátrica*, sua efetivação prática é complexa (Siqueira, 2022, p. 70, 84). Este processo pode resultar em novas formas de segregação institucional, deslocando indivíduos de uma *hiper inclusão* manicomial para outros arranjos institucionais ou comunitários igualmente problemáticos. Nessa perspectiva, Siqueira ressalta que a desinstitucionalização não se resume a um ato administrativo, mas configura um processo político e social que exige a transformação de práticas, discursos e condições materiais para sua concretização.

Desse modo, procuro demonstrar empiricamente que as interações observadas no CAPS AD, é um espaço em que a desinstitucionalização se manifesta concretamente por meio das interações cotidianas, expondo suas contradições e

desafios operacionais. A análise proposta aqui evidencia que o processo de implementação das políticas de atenção psicossocial é um fenômeno socialmente situado, mediado pelas práticas discricionárias dos profissionais da linha de frente, cujas ações têm implicações diretas para o alcance e qualidade da reforma psiquiátrica no nível local, podendo tanto reforçar quanto mitigar desigualdades sociais estruturais.

Nesse esforço, este estudo de caso revela que as interações cotidianas entre profissionais e usuários ultrapassam a aplicação rígida de normas institucionais e procedimentos formais, envolvendo frequentemente estratégias informais e práticas de categorização dos usuários para enfrentar as complexidades e limitações estruturais do trabalho. Nessa perspectiva, como já apontado por Lipsky, os profissionais do CAPS AD também desenvolvem práticas rotineiras com base na sua discricionariedade, que é exercida de maneira cotidiana e situa-se, em parte, na necessidade de gerenciar recursos escassos, obter informações confiáveis e conduzir o comportamento dos usuários, mas, também, de suas convicções.

Essa discricionariedade no CAPS AD, portanto, não é exercida de maneira aleatória ou isolada; pelo contrário, é profundamente marcada pela produção de categorias informais para simplificar a gestão de suas atividades, porém, classificando os usuários segundo critérios subjetivos, como *a demonstração de comprometimento com o tratamento* ou a *adesão às orientações dos profissionais*. Os profissionais utilizam rótulos para distinguir os usuários entre aqueles que são considerados "fáceis", isto é, cooperativos, aderentes e engajados, e aqueles "difíceis", definidos como descomprometidos, resistentes ou problemáticos. De forma muito semelhante aos achados anteriores de Lotta sobre a atuação dos ACS, em que as estratégias informais de categorização e rotulagem são utilizadas pelos agentes para lidar com usuários vistos como difíceis ou resistentes, estabelecendo critérios subjetivos por outro lado associado a uma concepção de “merecimento”, que acabam regulando informalmente o acesso aos serviços.

O diálogo registrado no caderno de campo entre um usuário e uma assistente social exemplifica claramente essas dinâmicas. Diante da incerteza do usuário em continuar frequentando o CAPS AD e seu interesse apenas pela medicação, a

profissional reforça a necessidade da participação efetiva nas atividades propostas como condição para acessar os medicamentos:

> Usuário: Não sei se venho nas próximas semanas. Eu preciso mesmo é dos remédios.
> Assistente social: Mas aí você não vai ter a medicação liberada. Você sabe que o tratamento não funciona assim.
> Usuário: Eu não sei se o CAPS funciona para mim. Não sei o que eu faço.
> Assistente social: Mas não adianta você ficar se internando. Estou vendo que você não vem aqui. Como o CAPS vai ajudar, se você já sabe como funciona e faz um mês que você não vem. Depende de você para mudar. Vamos marcar uma consulta.

Observa-se que, em contextos como esse, os burocratas frequentemente negociam a permanência dos usuários em atividades como moeda de troca para acesso a recursos valiosos e limitados, como medicação e atendimento clínico especializado.

A observação de outro episódio destaca um usuário que, classificado pelos profissionais como "difícil" por não aderir à proposta das atividades em grupo e por apresentar comportamentos considerados inadequados, tem suas falas restringidas ou desconsideradas nas dinâmicas do serviço:

> Assistente social: Sobre a história dos seus vizinhos, mais uma vez, você tem que mudar a sua atitude. Tá bom? Alguém mais quer falar sobre o vídeo da atividade? [...]
> Psicólogo [após o encerramento do grupo]: Ele muda a proposta do grupo. Quer falar só dos vizinhos. E por cima dos outros e da gente.

A categorização dos usuários como "problemáticos" ou "não cooperativos" gera expectativas limitadas de mudança por parte dos profissionais, levando-os a adotarem estratégias que reduzem a atenção ou mesmo ignoram esses indivíduos, muito em função da sua percepção de impotência em relação às mudanças comportamentais.

Contudo, é essencial reconhecer que essa relação entre categorização e comportamento dos usuários não é unidirecional nem totalmente fixa. Trata-se de um processo recursivo, em que a aplicação das categorias afeta o comportamento dos usuários, que, por sua vez, ao reagirem às expectativas e intervenções dos profissionais, podem ser recategorizados e obter maior atenção e recursos do serviço. Por exemplo, um usuário anteriormente visto como desengajado relatou ter alterado

seu comportamento e passado a frequentar regularmente as atividades após ser repreendido pela assistente social:

> Usuário: Eu me lembro daquele dia que você teve uma conversa dura comigo. Mas foi bom para mim.
> Assistente social: Finalmente você acordou, né?
> Usuário: Depois eu conversei com a minha mãe, refleti sobre o que você me disse e decidi voltar.
> Assistente social: A gente fala duro às vezes porque depois de tantas internações você ainda queria se internar de novo. E não podia. Ou você buscava um sentido, ou ia dar ruim para você. A gente não fala aleatório, é por experiência anterior de anos.

Este exemplo reforça o argumento de que as categorias aplicadas pelos burocratas não são estáticas; funcionam tanto como uma construção emergente das interações sociais quanto como um mecanismo ativo que molda e condiciona essas mesmas interações, podendo gerar ciclos de reforço ou de possível mitigação das desigualdades no acesso ao serviço.

Nesse sentido, torna-se evidente que os profissionais do CAPS AD, ao exercerem a discricionariedade e adotarem práticas informais de categorização, operam não apenas em função das limitações materiais e estruturais do serviço, mas também orientados por valores próprios, expectativas e julgamentos subjetivos, adquiridos por sua trajetória pessoal e experiência prévia. Conforme descrito, destacam-se a classificação informal dos usuários, a negociação do acesso a recursos como medicação atrelada à participação em atividades, e a ênfase na “vontade” do usuário como critério de avaliação e engajamento. Esses achados dialogam diretamente com a pesquisa de Marlene Souza dos Santos (2023), realizada na mesma instituição, que investigou especificamente como as percepções morais dos agentes públicos sobre drogas e usuários influenciam a execução das políticas no CAPS AD.

Santos (2023) argumenta que valores morais e julgamentos sobre comportamentos permeiam as interações, afetando desde a forma como o uso de substâncias é percebido até as estratégias de controle e disciplina empregadas, como a “barganha da comida” (Santos, 2023, p. 123). Ambas as pesquisas convergem, portanto, ao indicar que as práticas dos burocratas de nível de rua neste serviço transcendem a aplicação técnica de protocolos, sendo profundamente moldadas por

quadros interpretativos subjetivos, valores morais, e pelas estratégias desenvolvidas para gerenciar a interação e os recursos disponíveis.

Aprofundando essa convergência, Santos (2023) demonstra como percepções morais sobre o uso de drogas, distinguindo por exemplo o uso de substâncias ilícitas, frequentemente associado a comportamentos desviantes, do uso de medicamentos prescritos, embora reconhecendo o potencial de abuso destes, coexistem com valores profissionais ligados à política de Redução de Danos (RD) e aos princípios da Reforma Psiquiátrica. Fica evidente a tensão em que profissionais, ao mesmo tempo que defendem a autonomia do usuário e a lógica da RD, podem mobilizar discursos e práticas que refletem julgamentos morais ou que visam a normalização e o controle, alinhando-se ao que Foucault descreve como tecnologias disciplinares (Santos, 2023, p. 107, 110). Nesse sentido, as práticas observadas em ambas as pesquisas podem ser interpretadas não apenas como estratégias, mas também como manifestações desses quadros interpretativos e morais que definem quem é o usuário “merecedor” ou “cooperativo” e como a instituição deve interagir com este.

Essas dinâmicas, contudo, não se esgotam na subjetividade do agente ou na microssociologia do guichê. Conforme argumenta Dutra (2020), as organizações implementadoras, como o CAPS AD, operam uma seleção dessas distinções que emergem nas interações cotidianas, incorporando-as como *premissas decisórias* que orientam suas rotinas e a alocação de recursos. O modo como os profissionais categorizam e respondem aos usuários, influenciado por seus quadros interpretativos transforma-se, assim, em um critério organizacional que pode facilitar ou dificultar o acesso aos serviços. Essa seletividade no nível da implementação conecta-se, por sua vez, aos desafios mais amplos de inclusão social no campo da saúde mental, como problematizados por Siqueira. A inclusão precária no contexto pós-desinstitucionalização em Campos dos Goytacazes reflete a dificuldade dos indivíduos em obterem acesso e reconhecimento plenos nos diversos sistemas sociais, que as práticas seletivas no nível da organização podem acabar por reforçar.

Retomando a discussão anterior sobre o contexto do CAPS AD Dr. Ari Viana, a análise de Siqueira (2022) sobre a desinstitucionalização em Campos dos Goytacazes oferece uma lente sistêmica fundamental. Ao aplicar conceitos luhmannianos, Siqueira demonstra como os desafios enfrentados pela Rede de

Atenção Psicossocial (RAPS) local se inserem na problemática mais ampla da *inclusão/exclusão* na sociedade. A dificuldade em garantir uma reinserção social efetiva para os egressos dos hospitais psiquiátricos, resultando em uma inclusão precária, evidencia como a participação satisfatória em um sistema como o da saúde mental comunitária depende da inclusão simultânea em múltiplos outros sistemas funcionais, como da família e do trabalho, algo particularmente complexo para indivíduos que sofreram os efeitos de longa institucionalização. Compreender essa dinâmica sistêmica de exclusão múltipla é fundamental para contextualizar as práticas observadas no CAPS AD.

3 ASPECTOS DO TRABALHO POLICIAL

É importante recapitular, neste momento, que enquanto as discussões sobre implementação de políticas se conectavam aos estudos sobre BNR, nesse mesmo período das décadas de 1960 e 1970, surgiam abordagens acerca da discricionariedade burocrática em outros setores (Lipsky, 2019; Cavalcanti, Lotta e Pires, 2018, p. 228). Entre estas, destacam-se as investigações de Egon Bittner sobre o trabalho policial. Bittner demonstrou que a polícia, em sua atuação diária, emprega a discricionariedade de forma pragmática, adaptando-se a demandas situacionais que podem divergir dos procedimentos formais (Manning, 2013, p. 545-546). Diferentemente de abordagens que interpretam comportamentos a partir de normas e valores abstratos, a preocupação de Bittner residia em compreender como as ações policiais constituem o próprio significado da prática, uma orientação inspirada pela *etnometodologia* de Harold Garfinkel (Manning, 2013, p. 62).

Conforme aponta Manning (2013), a análise de Bittner, desenvolvida no mesmo período em que Lipsky formulava o seu modelo analítico, destacou a importância da "manutenção da paz" (*peacekeeping*) em contraste com a aplicação estrita da lei (*law enforcement*), focando nas práticas policiais concretas e situacionais. Essa perspectiva enfatiza *como* os policiais exercem discricionariedade para lidar com conflitos de maneira prática e adaptativa, muitas vezes desviando de protocolos formais, em vez de se engajarem primariamente em ações punitivas. Manning (2013) ressalta que a abordagem etnográfica de Bittner caracterizou-se por observar o que os policiais efetivamente faziam e como descreviam suas ações, partindo da prática concreta em vez de teorias sobre a função policial.

3.1 ALGUM-MODELO-DE-POLÍCIA-EM-BITTNER

Se tivesse de selecionar um aspecto do trabalho policial, seria que a sua realização se dá em contextos de um alto grau de indeterminação: "something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-

now!"[3] (Bittner, 1990, p. 249). Se por um lado o reconhecimento da presença policial é quase universal, de modo que os cidadãos sabem como recorrer a seus serviços e quais comportamentos são esperados na sua presença, por outro lado essa visibilidade contrasta com a complexidade do papel desempenhado pela polícia, cujo mandato vai além da aplicação da lei, abrangendo a imposição de soluções provisórias em situações emergenciais, independentemente da natureza do problema enfrentado (Bittner, 1990, p. 237).

A abrangência das funções policiais é ilustrada por situações aparentemente fora do escopo tradicional de suas responsabilidades, em que buscam auxiliar cidadãos em dificuldades não relacionadas diretamente ao crime, como se vê na prática dos ACS analisadas por Lotta. Por exemplo, Bittner relata casos como o de um policial que ajudou um inquilino a recuperar medicamentos retidos por um locador, evidenciando a extensão do mandato policial e sua íntima relação com as necessidades sociais (Bittner, 1990, p. 249). Diversos exemplos destacam que o trabalho policial frequentemente preenche lacunas deixadas por outras instituições, atuando como um mecanismo de resolução imediata para questões emergenciais.

Ademais, a prontidão da polícia para lidar com emergências não apenas responde a necessidades imediatas, mas também molda a percepção de urgência e importância das situações atendidas. Conforme Bittner (1990, p. 254), essa característica é uma das mais marcantes da profissão, pois confere ao trabalho policial um caráter dinâmico e decisivo que o distingue de outras ocupações públicas, o que implicca desafios éticos e morais, pois exige dos policiais não apenas competência técnica, mas também discernimento moral e empatia para lidar com situações de alta complexidade e impacto social.

---

[3] A tradução literal é algo como: “algo-que-não-deveria-estar-acontecendo-e-sobre-o-qual-alguém-precisa-fazer-algo-agora!”. E Bittner evidencia com essa construção longa e deliberadamente hifenizada, que a natureza específica do problema, absolutamente indeterminada, é secundária à sua qualidade de urgência, sobre essa *alguma situação* que rompe com a normalidade, isto é, que não deveria estar acontecendo, e que demanda um interventor indefinido também, mas que geralmente é a polícia.

No artigo *The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping*, Bittner (1967) detalha que o objetivo de seu estudo é analisar a prática policial de *peacekeeping*, compreendida como uma resposta às demandas específicas de contextos como os distritos de *Skid Row*[4]. Nesses locais, conforme Bittner (1967), o principal desafio para os policiais reside na imprevisibilidade da vida dos moradores, isto é, para manter a paz, os patrulheiros desenvolvem um conhecimento concreto e particularizado sobre os residentes, baseando suas ações na percepção de risco, e não primariamente na lei estrita e na punição, com vistas sobretudo nesta missão de reduzir o número de conflitos e de casos problemáticos.

3.1.1 A discricionariedade policial

A autonomia nas decisões policiais é frequentemente descrita como uma característica essencial da realização do seu trabalho. As situações enfrentadas cotidianamente são tão diversas e imprevisíveis que nenhum conjunto de regras consegue abranger todas as possibilidades, de forma que a discricionariedade não é meramente um aspecto acessório, mas sim parte constitutiva do mandato policial. Egon Bittner destaca que a discricionariedade está profundamente vinculada à ideia de que a atuação policial exige uma capacidade de "jogo de cintura" (traduzido de “playing by ear”), ou seja, ajustar as ações às complexidades do contexto social em que operam (Bittner, 1990, p. 58).

Assim, o policial na rua invariavelmente precisa “improvisar” soluções conforme a sua percepção do contexto. Bittner chega a argumentar que, no universo da polícia, o próprio conceito de “discricionariedade” talvez não capture bem o fenômeno, pois o agente não enxerga necessariamente suas ações como escolha entre alternativas, mas como resposta necessária às exigências da situação: “a ideia de uma escolha

4 O estudo etnográfico de Bittner (1967) sobre a atuação policial em Skid Row tornou-se uma referência analítica para pensar o policiamento em territórios percebidos como de exceção. Nessas áreas, habitadas por populações consideradas "residuais" e onde as estruturas convencionais de responsabilização social parecem ausentes (Bittner, 1967, p. 705-706).

entre opções, não tem referente no mundo policial, pois desaparece na autoridade original do agente – a definição do que é necessário dada pelo policial é suficiente para todos os propósitos práticos” (Manning, 2013, p. 57, tradução nossa).

Essa autonomia, entretanto, não é irrestrita. Conforme Bittner (1990, p. 24), a discricionariedade está sujeita a critérios tácitos e explícitos que orientam o comportamento policial. Por exemplo, ao discutir como os policiais lidam com emergências:

> officers seek to clear a crime by an arrest when there is a substantial probability of speedy success. This criterion varies according to the seriousness of the crime: a higher degree of initial certainty is required in cases of purse-snatching than for crimes deemed more serious (Bittner, 1990, p. 22).

Esse trecho de Bittner exemplifica como os seus critérios não se baseiam exclusivamente em mandatos legais abstratos, mas em avaliações situacionais que variam conforme a natureza e a gravidade do delito, em que a decisão de efetuar uma prisão depende de uma probabilidade percebida de êxito rápido, e que esse limiar de certeza muda de acordo com o tipo de crime. Em casos de delitos menos graves, exige-se um grau inicial de certeza mais alto do que em crimes considerados mais graves, nos quais a ação pode ser justificada mesmo com menor segurança inicial sobre o resultado.

As regras formais, segundo Bittner, são muitas vezes "derrotáveis" (defeasible) e insuficientes para guiar a ação policial diante da complexidade e imprevisibilidade das situações reais, exigindo do policial um julgamento que transcende a simples aplicação discricionária da lei (Bittner, 1990, p. 92). Nessa perspectiva, a lei transforma-se frequentemente num recurso ou pretexto utilizado pelo policial para justificar suas ações e motivações. As "razões reais" para uma detenção ou intervenção muitas vezes residem na necessidade de lidar com pessoas percebidas como problemáticas, perigosas ou perturbadoras, utilizando-se a infração legal como justificação formal (Bittner, 1990, p. 195).

Em síntese, Bittner argumenta que os policiais não apenas lidam com pressões externas, mas atuam com uma agência própria informada por valores internalizados, julgamentos morais e pela cultura de sua ocupação. A decisão de acionar ou não os mecanismos legais depende de uma “diagnose social” da situação feita pelo agente,

e não apenas da existência de base legal para uma prisão (Bittner, 1967, p. 707). Em outras palavras, a letra da lei não é aplicada de modo automático conforme a “causa provável” de delito; o agente pondera o contexto geral e as consequências de intervir formalmente (Bittner, 1990, p. 243).

Não por acaso, Bittner observa que a organização policial formal tem pouco controle direto sobre o que o policial faz na rua: fora da delegacia, cada policial opera quase autonomamente, contando mais com seu aprendizado prático e valores pessoais do que com supervisão burocrática. Os policiais desenvolvem, assim, um repertório tácito de procedimentos informais, uma espécie de saber prático enraizado tanto na experiência quanto em noções de justiça situacional.

Essa constatação antecipa um ponto relevante: a discricionariedade, por si só, não explica completamente o trabalho policial, pois representa apenas o espaço de decisão; o que importa é o conteúdo desse espaço: como os policiais preenchem sua liberdade de ação com critérios práticos, avaliações situacionais e entendimentos culturais do seu papel.

3.1.2 Cultura institucional

Embora a discricionariedade seja uma característica central do trabalho policial, ainda como agentes de uma organização, a sua autonomia está sujeita a limites impostos tanto pela instituição quanto por forças externas. De acordo com Bittner (1990, p. 31), a autonomia policial é constantemente mediada por estruturas administrativas que buscam alinhar as decisões individuais aos objetivos gerais da organização. Entre esses limites, evidentemente, destacam-se a obediência a procedimentos operacionais padronizados, a subordinação às normas hierárquicas e o respeito às diretrizes legais que regem o uso da força e a aplicação da lei.

A cultura institucional das forças policiais militares é amplamente influenciada por sua estrutura organizacional, que combina características de modelos militares e burocráticos. Esse híbrido reflete a busca por eficiência operacional e controle hierárquico, elementos essenciais para lidar com situações de conflito e manutenção

da ordem. Conforme Bittner (1990, p. 26), a organização policial é projetada para funcionar como uma instituição disciplinada, na qual a obediência à autoridade é um valor central. Essa estrutura, embora funcional em muitos aspectos, também impõe desafios, especialmente no que diz respeito à flexibilidade operacional e à adaptação às demandas sociais contemporâneas.

Um dos elementos distintivos da cultura institucional policial é o uso de práticas militares e a valorização da lealdade interna e da solidariedade entre os membros da corporação. No entanto, como alerta Bittner (1990, p. 28), essa lealdade pode se transformar em um mecanismo de defesa contra críticas externas, em muitos casos de forma a dificultar a responsabilização e a transparência. Muitos valores inclusive informais na cultura policial, que não diz respeito explicitamente às normas, frequentemente estão relacionados à construção dessa identidade coletiva que prioriza a lealdade entre os membros da corporação. A exemplo de uma cultura de silêncio em torno de condutas inadequadas, protegendo agentes que cometem abusos ou erros graves, como o uso desproporcional da força, que é frequentemente legitimado pela percepção de que é necessária para garantir o controle imediato de situações potencialmente conflituosas.

Contudo, essa solidariedade é evidente entre os policiais da linha de frente. A cultura policial, conforme descrita por Elizabeth Reuss-Ianni (Bittner, 1990, p. 367), é profundamente marcada por um abismo cultural e organizacional entre os policiais de linha (“street cops”) e os gestores administrativos (“management cops”). Afinal, os policiais de linha frequentemente percebem os administradores como figuras distantes, desconectadas das realidades e desafios cotidianos das ruas. Para os policiais de linha, a gestão parece mais leal e solidária em proteger a instituição de repercussões legais e políticas do que em fornecer o suporte necessário para que desempenhem seu trabalho com segurança e eficácia. E sentem que a administração falha em reconhecer os riscos inerentes ao seu trabalho, sendo “lançados aos lobos” (Bittner, 1990, p. 371, tradução nossa) e de que estão por conta própria: “most policing is done by officers who are literally on their own, working singly or in pairs. Although linked to a dispatcher by radio, they are typically told only where to go, not what to do” (Bittner, 1990, p. 26).

Essa cultura cria um ambiente em que policiais desenvolvem grande desconfiança em relação a determinados grupos sociais, frequentemente associados ao crime e à desordem. Jovens negros, por exemplo, são muitas vezes tratados como "symbolic assailant" (Bittner, 1990, p. 26), isto é, refere-se a indivíduos que são percebidos pelos policiais como ameaças potenciais com base em características simbólicas, como aparência, comportamento ou contexto social. Embora Bittner não tenha cunhado o termo, que é originalmente atribuído a Jerome Skolnick, ele aborda questões relacionadas ao modo como os policiais formam impressões rápidas sobre as pessoas que encontram na rua.

3.2 UMA FINA LINHA AZUL

Historicamente, essas barreiras foram moldadas tanto por questões estruturais quanto por práticas que distanciaram os policiais das realidades vividas pelas populações locais. Bittner (1990, p. 363) observa que, durante grande parte da história das instituições policiais urbanas nos Estados Unidos, a polícia foi vista mais como um instrumento de controle do que como uma força de apoio comunitário. Essa percepção reforçou o sentimento de alienação e desconfiança entre a polícia e diversas comunidades, especialmente as mais vulneráveis.

A centralização das forças policiais e a adoção de um modelo militar de operação agravaram a desconexão. A ênfase em hierarquias rígidas e no cumprimento de ordens sem questionamento muitas vezes ignorava as necessidades específicas das comunidades. Policiais tornaram-se figuras distantes, vistas como agentes de um sistema que raramente compreendia os problemas locais (Bittner, 1990, p. 363). Esse distanciamento foi exacerbado em áreas de alta pobreza e entre grupos marginalizados, em que a polícia frequentemente era percebida como uma força de repressão em vez de proteção.

Novamente, a questão racial também desempenhou um papel significativo na criação dessas barreiras. Comunidades de minorias raciais enfrentaram historicamente níveis desproporcionais de fiscalização e uso da força. Bittner (1990, p. 204) sugere que essas práticas reforçaram a percepção de que a polícia operava mais como um mecanismo de controle social do que como um serviço público. Essa

dinâmica contribuiu para o aumento da desconfiança mútua, tornando as interações entre policiais e cidadãos mais tensas e conflituosas.

Isso parte de concepção de uma "fina linha azul" (Bittner, 1990, p. 335, tradução nossa), que tem a polícia como a única barreira entre a ordem e o caos. Trata da própria visão dos policiais de rua sobre seu trabalho frequentemente entra em conflito com as reformas regulatórias e as diretrizes impostas por níveis administrativos superiores. Essas mudanças, que buscam padronizar a prática policial, são percebidas como ameaças à autonomia e à eficácia das operações de campo. A regulamentação excessiva, na perspectiva do policial de rua, desconsidera as complexidades e as incertezas do trabalho diário, impondo limitações que comprometem tanto a segurança dos agentes quanto a possibilidade de um policiamento responsivo às demandas da comunidade. Essa resistência é amplificada por uma cultura ocupacional que valoriza a liberdade de ação e desconfia de intervenções externas, reforçando uma narrativa de que ninguém de fora sabe como é o verdadeiro trabalho policial.

A cultura do policial de rua também se caracteriza por uma ambivalência em relação à própria profissionalização. Apesar de reconhecerem a necessidade de um conhecimento técnico específico, os policiais valorizam mais a experiência prática e o senso intuitivo de especialização, o que reflete uma preferência por ações que oferecem um senso de trabalho policial real, como perseguições e confrontos diretos, em detrimento de tarefas mais corriqueiras e de natureza social, como a manutenção da paz. Para muitos policiais de rua, essas últimas representam uma deturpação de sua função, que deveria se concentrar no combate ao crime e na proteção da ordem pública (Bittner, 1990, p. 58). Nesse sentido, a prática policial é vivida como uma espécie de aventura permeada por desafios físicos e morais, que reforçam uma identidade ocupacional distinta e resistem à completa assimilação de práticas tecnocráticas.

Sobre esse senso do que é o trabalho policial real, a análise de Muniz e Silva (2010) revela um descompasso significativo entre o discurso policial sobre suas atividades e a natureza predominante das intervenções registradas oficialmente. Conforme os dados levantados pelos autores, aproximadamente 75% das ocorrências atendidas pela PMPB em João Pessoa referiam-se a incidentes não criminais ou a

infrações de menor potencial ofensivo. Em contraste, os discursos dos policiais enfatizavam predominantemente narrativas de enfrentamento a crimes graves e situações de alto risco. Essa discrepância não é casual, mas constitui uma estratégia discursiva empregada pelos policiais para legitimar suas ações pela imagem de um engajamento contínuo no combate ao crime violento, mesmo que a rotina diária seja majoritariamente marcada por conflitos menores (Muniz e Silva, 2010, p. 457).

Para além dessa gestão discursiva da imagem, uma *práxis discricionária* no cotidiano das ruas revela como os agentes negociam as normas formais na prática, oscilando entre a aplicação estrita da lei e a adaptação flexível às circunstâncias e expectativas sociais de cada ocorrência. Muniz e Silva (2010) observam, por exemplo, que a PMPB adotou Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) com o intuito de padronizar a resposta policial, no entanto, longe de engessarem a ação, os próprios policiais enfatizam a importância de adequar esses procedimentos às especificidades de cada caso concreto (Muniz e Silva, 2010, p. 456). Por exemplo, diante de eventos corriqueiros e de “baixa visibilidade”, como um desentendimento doméstico ou briga de vizinhos, os policiais muitas vezes optam por solucionar o conflito no local, com aconselhamento ou mediação, em vez de conduzir as partes à delegacia.

Contudo, um ponto subjacente a todas essas operacionais está a interação entre a prática policial discricionária e a estrutura social mais ampla, especialmente no que concerne à reprodução de desigualdades. Muniz (1999, p. 220) argumenta que os critérios de suspeição mobilizados pelos policiais espelham, em grande medida, as estruturas de poder e exclusão social: indivíduos situados *na periferia da cidadania*, como jovens negros e moradores de áreas marginalizadas, que se convertem em alvos preferenciais da vigilância e da abordagem policial. Ou seja, há um padrão discricionário seletivo que incide sobre grupos vulneráveis, frequentemente justificado por estereótipos acerca de quem seriam os "elementos suspeitos" ou perigosos à ordem pública (Muniz, 1999, p. 218).

Essa lógica pode operar como um círculo vicioso: a maior vigilância sobre categorias de pessoas identificadas por marcadores de classe, cor ou comportamento, que leva a um maior registro de incidentes, o que por sua vez reforça a percepção interna de que esses grupos efetivamente são mais problemáticos, legitimando a continuidade da atenção policial desproporcional. Muniz (1999, p. 220) compara esse

fenômeno à ideia de "prender os suspeitos de sempre”[5], caracterizando como uma *profecia autorrealizável* que consolida a desigualdade ao tratar continuamente os mesmos grupos como alvos preferenciais. Se não se trata de uma profecia, *como*, então, isso se realiza? É preciso um *segundo olhar* sobre os processos cotidianos de construção de sentido e categorização utilizados pelos agentes do sistema de justiça, bem como dos agentes implementadores em geral de que tratamos. *Como as ações desses agentes participam ativamente da reprodução e transformação da sociedade.*

Nesse contexto, emerge o aparente paradoxo de uma prática que é discricionária, isto é, envolve escolha e autonomia; e, no entanto, produz resultados sistemicamente previsíveis, como a incriminação recorrente dos suspeitos de sempre. Essa previsibilidade não anula a contingência da ação; pelo contrário, ela só existe porque a estrutura social fornece os trilhos cognitivos e morais sobre os quais a decisão trafega. Conforme veremos no próximo capítulo, a estrutura não é apenas limitante, mas a condição de possibilidade da ação: se tudo fosse possível, se todas as possibilidades estivessem em aberto a cada abordagem, a decisão seria paralisante. É precisamente porque o policial dispõe de um habitus e de classificações prévias, que ele consegue agir prontamente. A discricionariedade é o mecanismo que converte as desigualdades estruturais em microdecisões operacionais, garantindo que a "livre" escolha do agente recaia, com regularidade estatística, sobre os alvos socialmente predefinidos pela sujeição criminal.

Portanto, falar na concretização dessa "profecia" não deve ser tido como evidência de uma "não discricionariedade", na qual o policial seria um mero autômato de estruturas racistas ou da cultura organizacional, mas sim como manifestação de uma discricionariedade recursiva. A ação policial, embora fortemente condicionada, permanece um ato de julgamento diante da contingência: para decidir em meio à

---

[5] "Não muito diferente do que anuncia a célebre frase pronunciada no filme Casablanca, os policiais, enredados nesse círculo vicioso, estariam sempre propícios a ‘prender os suspeitos de sempre’" (Muniz, 1999, p. 220). A alusão remete a fala "*Round up the usual suspects!*", pelo personagem de um policial francês. ROUND up the usual suspects. Em: A Dictionary of Reference and Allusion. Oxford: Oxford University Press, 2010. Disponível em: https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199567454.001.0001/acref-9780199567454-e-1600.

incerteza e à urgência, o agente precisa reduzir a complexidade do real, e faz isso recorrendo a categorias socialmente disponíveis. Assim, a recursividade reside no fato de que, ao mobilizar essas categorias estigmatizantes para agir, a discricionariedade policial as atualiza e as confirma na prática: a vigilância seletiva produz a criminalidade que busca combater, fechando o ciclo em que a ação do agente é estruturada pela desigualdade e estruturante da realidade social.

4 UM CAMINHO PELA SOCIOLOGIA

O que é sociedade? De que sociedade estamos falando? Na tradição sociológica, essas perguntas se apresentam em diferentes perspectivas teóricas acerca do debate entre agência e estrutura, entre ação individual, instituições e as formas sociais que as moldam. Na concepção de Joas & Knöbl (2009), a sociologia caracteriza-se por esse duplo olhar: uma ciência que busca simultaneamente compreender as disposições que orientam os indivíduos e as configurações estruturais que sustentam e reproduzem a sociedade. A partir dessa tensão, emerge a questão central da teoria social: de que maneira as práticas humanas cotidianas não apenas refletem, mas também constituem a ordem social? Qual é o papel e o peso das instituições sociais?

Como visto no capítulo anterior, Bittner aproxima-se de uma problemática central da sociologia weberiana: a do monopólio legítimo da força física pelo Estado como fundamento da ordem social. Contudo, ao contrário de um tratamento puramente normativo, ele desloca o foco para as práticas concretas que materializam esse monopólio, mostrando como a autoridade se efetiva no cotidiano por meio da discricionariedade e do julgamento desses agentes. Assim, a legitimidade para exercer a coerção, em Bittner é analisado como uma prática social, permeada por contingências, saberes tácitos e constrangimentos institucionais. Ao fazê-lo, Bittner não apenas traduz o conceito weberiano para a escala das interações cotidianas, mas também descreve o papel da polícia como ponto de interseção entre ação individual e formas estruturais de poder. Essa perspectiva reforça o caráter duplo da análise sociológica: compreender simultaneamente como as instituições moldam as práticas e como estas, por sua vez, constituem e reproduzem a própria ordem social que as sustenta.

A teoria social moderna se debruça sobre uma percepção fundamental: sociedade e indivíduo não existem como categorias isoladas. Em vez disso, são mutuamente constituídos, como é debatido por Anthony Giddens a frente: por meio de sua teoria da estruturação, que desafia a ideia de que as estruturas sociais sejam meramente constrangimentos externos, propondo que existem apenas enquanto sustentadas pelas ações dos agentes. Essa abordagem, que entende a estrutura

como simultaneamente restritiva e capacitadora, destaca que os indivíduos não apenas agem dentro de um conjunto de normas e instituições, mas continuamente reinterpretam e transformam essas mesmas estruturas. Nesse sentido, a ação humana é tanto produto quanto produtora da sociedade, dissolvendo as fronteiras rígidas entre agência e estrutura.

Pierre Bourdieu, por sua vez, contribui para esse debate ao introduzir o conceito de *habitus* como mediador entre ação e estrutura. O *habitus* não é apenas uma internalização passiva de normas sociais; é, antes, um sistema de disposições que orienta práticas e percepções, refletindo a posição do agente dentro de campos sociais específicos. Para Bourdieu, compreender o comportamento humano exige analisar a interação entre essas disposições internalizadas e as condições objetivas dos campos em que os agentes atuam. A prática, portanto, emerge como um *locus* de negociação entre as limitações impostas pela estrutura e as possibilidades de inovação trazidas pela agência (Joas & Knöbl, 2009, p. 378).

Em um diferente nível de análise, poderia-se dizer de uma *mesossociologia*, Sell e Bolda (2024) apresenta uma proposta de integração entre os conceitos de instituição e estrutura, tendo como referência central a obra de Max Weber. Os autores argumentam que, historicamente, a literatura em Ciência Política frequentemente privilegia um desses conceitos em detrimento do outro, resultando em análises parciais ou reducionistas da realidade social:

> […] os teóricos dessa escola [sociologia] tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Dessa posição derivam duas conseqüências importantes. Em primeiro lugar, ela rompe a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração. Isso põe em perigo a distinção cara a muitos especialistas em ciência política, entre “explicações institucionais”, que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização, e “explicações culturais”, que remetem à cultura, definida como um conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas (Hall e Taylor, 2003, p. 207 apud Sell e Bolda, 2024, p. 179-180).

Em contraste, um resgaste à tradição sociológica a partir da abordagem de Weber oferece um caminho para integrar as dimensões institucional e estrutural,

preservando a diversidade conceitual e ampliando a capacidade analítica da sociologia (Sell e Bolda, 2024).

No que diz respeito às instituições, os autores destacam que estas estão associadas à ideia de "regra" e possuem uma dimensão ontológica *deontológica*, ou seja, orientada por normas, valores e prescrições que direcionam o comportamento social. Essa dimensão deontológica caracteriza tanto as instituições formais, como o casamento, quanto as informais, como a amizade, as quais compartilham propriedades prescritivas, que podem variar de normativas a disposicionais. Assim, argumentam que na sociologia, as instituições englobam um vasto conjunto de elementos, incluindo normas, procedimentos, sistemas simbólicos, esquemas cognitivos e modelos morais, que moldam e regulam as interações sociais.

Por outro lado, as estruturas são analisadas como totalidades relacionais e apresentam uma dimensão ontológica *mesológica*. A mesologia trata das relações entre um todo e suas partes, oferecendo uma perspectiva relacional para compreender os padrões e regularidades do comportamento social. Estruturas podem ser vistas como sistemas de relações sociais, padrões de comportamento coletivo ou regras e recursos compartilhados que configuram a interação social. Sell e Bolda (2024) enfatizam que as estruturas sociais não devem ser interpretadas apenas como entidades globais, mas também como formas organizadas de interação entre as partes constituintes de um todo. Essa perspectiva mesológica permite capturar a maneira como as partes individuais e o todo social se influenciam mutuamente.

A proposta integrativa de Sell e Bolda (2024) sustenta que tanto a dimensão institucional quanto a dimensão estrutural são indispensáveis para caracterizar a realidade macrossocial. A sociologia de Max Weber é apresentada como um modelo exemplar dessa integração, uma vez que o autor aborda a ordem social considerando simultaneamente as garantias externas, que dizem respeito aos aspectos estruturais, como a organização da sociedade e as conexões entre os indivíduos, quanto os fundamentos internos de valores, crenças e normas compartilhadas que sustentam a coesão social.

Contudo, essa relação não é direta, mas mediada pelas ações sociais dos indivíduos (Sell e Bolda, 2024, p. 189). As ações sociais são o "elo de mediação" que conecta essas duas instâncias. As instituições, por serem fruto de processos

atributivos, têm sua origem na ação social, enquanto as estruturas sociais, resultantes de totalidades nas quais os indivíduos estão conectados, exercem determinadas consequências sobre a ação social. Desse modo, as instituições funcionam como fundamentos ou justificativas internas que partem dos indivíduos, e as estruturas como garantias ou meios externos que se exercem sobre eles. Essa relação não é determinística, mas contingente.

Por essa razão procurou-se nesta dissertação estabelecer um diálogo entre os caminhos apontados pela literatura em políticas públicas com autores em especial que compõem a "virada praxiológica", assim denominada por Gabriel Peters (2020), que se refere a um conjunto de viradas na teoria social, no final do século XX, em torno de um ponto de inflexão que toma a prática como modo fundamental de funcionamento e existência da vida social.

> O cerne da praxiologia é uma ontologia radicalmente processual do mundo societário. De acordo com essa ontologia, o universo social não pode ser tomado simplesmente como um dado que se impõe aos agentes a partir do exterior, mas tem de ser pensado como resultado contínuo e contingente das práticas daqueles agentes. [...] (Peters, 2020, p. 5)

A exemplo da Teoria da estruturação de Giddens ou a filosofia da ação de Bourdieu, que rejeitam o conceito de estrutura identificada como meramente coercitiva ou que reduza os agentes a epifenômenos da estrutura. A crítica desses autores ao estruturalismo, dessa forma, assume que as estruturas não são fixas nem permanecem intocadas ao serem ativadas e recorrentemente atualizadas nas práticas sociais: estas são condicionadas em ambientes estruturados, mas o contexto da prática também molda essas estruturas à medida que adapta e atualiza os seus sentidos para a prática e seus cenários particulares (Peters, 2020). Em suma, trata-se de um movimento recursivo de atualização das estruturas, de uma relação íntima entre passado e presente e de dependência entre estrutura e ação, conforme pode-se ler em Giddens (2018).

4.1 CONTRIBUIÇÕES DO DEBATE INTERNACIONAL

Essas perspectivas, embora distintas, convergem em um ponto essencial: a prática humana é inseparável da teoria que a explica. E no centro deste debate proposto acima está a questão da discricionariedade, tradicionalmente associada à autonomia dos agentes na aplicação de normas, mas que passa a ser entendida, em uma perspectiva teórica, como o espaço em que a agência se encontra com a estrutura. Como Giddens nos lembra que toda decisão discricionária é informada por normas estruturais, mas também recria e redefine essas mesmas normas. Ou Bourdieu, que enfatiza que as escolhas discricionárias refletem as disposições internalizadas pelos agentes, moldadas por suas posições nos campos sociais.

Embora a discricionariedade conceda certa margem de decisão aos burocratas da rua, essa autonomia não é ilimitada nem opera de forma isolada, sendo condicionada por normas institucionais, pressões externas e recursos disponíveis (Pires et al., 2018, p. 237), bem como está profundamente enraizada no contexto organizacional e sociocultural, como se verá a frente. Assim, as interações no guichê configuram um espaço de negociação contínua entre burocratas e usuários, em normas formais encontram interpretações práticas. E Dutra, a partir da sociologia Luhmanniana, argumenta que essas dinâmicas não são meramente operacionais, situadas nas interações, mas estruturadas, pois as organizações selecionam essas premissas construídas nas interações para orientar decisões futuras (Dutra, 2020, p. 16).

Essas perspectivas se encontram de acordo com a discussão de Sell e Bolda (2024) ao propor que as decisões discricionárias, longe de serem meramente individuais, ocorrem em um espaço de interação em que as normas institucionais e estruturas sociais se entrelaçam, sendo mediada pelas práticas sociais dos agentes. Essa perspectiva amplia o entendimento da discricionariedade ao destacar que esta é simultaneamente condicionada pelas normas que legitimam o comportamento esperado e pelos contextos relacionais que configuram o exercício da escolha. Dessa forma, a decisão discricionária não apenas aplica normas preexistentes, mas as interpreta e transforma, contribuindo para a reprodução e reconfiguração do sistema normativo e estrutural no qual está inserida (Sell e Bolda, 2024, p. 184).

A crítica à generalização de Lipsky evidencia, assim, a necessidade de ampliar o debate sobre a discricionariedade, incluindo as redes sociais e os repertórios

culturais dos agentes. Como sugere Pires (2016) também, as decisões no nível da rua não podem ser analisadas apenas como atos individuais, mas como práticas socialmente informadas e condicionadas por posições estruturais e simbólicas (Pires, 2016, p. 20). Nesse esforço, a integração de perspectivas como a de Dubois e Luhmann permite uma análise mais aprofundada dessas interações, ressaltando sobretudo a complexidade da implementação de políticas públicas e os múltiplos fatores que influenciam as práticas discricionárias.

4.2 A SOCIOLOGIA DO GUICHÊ

A produção de estudos sobre *guichês* de serviços públicos[6] teve seu início na França a partir da década de 1990. Vincent Dubois foi um dos principais expoentes dessa vertente ao investigar em profundidade o cotidiano de agências de *welfare* na França. Como aponta Roberto Pires (2016), a sociologia de guichê proposta por Dubois contribui para recolocar essas interações em seu contexto social, criticando a tendência a tratá-las de forma descontextualizada sob rótulos gerenciais como “coprodução” do serviço público. Em vez disso, Dubois revela que por trás dos papéis formais de “atendente” e “cliente” existem agentes sociais com atributos e disposições específicas, cujas posições sociais influenciam profundamente o desenrolar da relação de atendimento (Pires, 2016, p. 15).

Um aspecto central destacado por Dubois é a inevitável assimetria de poder entre burocrata e usuário no guichê. Os cidadãos apresentam-se perante a instituição como solicitantes de recursos frequentemente essenciais à sua subsistência, ao passo que os agentes públicos detêm o controle sobre os critérios de elegibilidade e o ritmo do atendimento. Conforme Pires (2016, p. 17-18), desse encontro assimétrico emerge o que Dubois conceitua como uma "dependência estrutural" do usuário face

[6] Entendidos aqui como os balcões de atendimento onde ocorrem interações face a face entre o Estado e os cidadãos: “São fundamentalmente encontros físicos ou virtuais e que prescindem do típico balcão/janela entre cidadãos, usuários ou beneficiários de serviços, de um lado, e funcionários, burocratas e representantes do Estado, de outro” (Pires, 2016, p. 6).

ao agente. Essa dependência transcende a necessidade material do serviço, pois o cidadão passa a depender também do bom encaminhamento de seu caso pelo atendente, ou seja, da disposição do agente em auxiliá-lo em vez de obstruir sua demanda nos processos administrativos.

Nesse contexto, Dubois demonstra que interações aparentemente rotineiras e burocráticas adquirem um caráter normativo, produzindo efeitos sociais de longo alcance. A simples aplicação de categorias administrativas ao caso de um usuário,

a exemplo da classificação em uma "família desestruturada"[7] ou a rotulagem como beneficiário de um programa assistencial específico, equivale, na prática, à atribuição de um *status social* ao indivíduo, frequentemente com implicações estigmatizantes. Isso ocorre porque informações de natureza íntima e particular fornecidas pelos cidadãos são convertidas em códigos e registradas em formulários padronizados. Esse processo resulta no enquadramento de trajetórias de vida singulares dentro de identidades burocráticas, por vezes restritivas.

Dubois (2023), dialogando com a teoria da *violência simbólica* de Pierre Bourdieu, argumenta que esse enquadramento administrativo não é neutro, mas, antes, trata-se de um mecanismo pelo qual o Estado impõe suas categorias de percepção e classificação aos indivíduos. Esse processo ocorre frequentemente de modo a reforçar relações de dominação social preexistentes (Dubois, 2023, p. 57). Rótulos como da família desestruturada, frequentemente carregados de juízo de valor negativo, exemplificam como as interações no guichê podem induzir os indivíduos à internalização de definições depreciativas sobre si. Conforme Pires (2016, p. 19), esse processo contribui para a perpetuação de suas posições sociais subordinadas.

Desse modo, o guichê opera como um microcosmo das dinâmicas de poder mais amplas. Nesse espaço, refletem-se e reproduzem-se desigualdades sociais estruturais por intermédio de mecanismos de controle administrativo sobre as identidades e oportunidades dos cidadãos. É importante notar, contudo, que Dubois

---

[7] O exemplo específico "família desestruturada" e a síntese dessa ideia são encontrados no prefácio de Lotta e Pires à obra de Dubois (2023, p. 18).

(2023), embora enfatize a dimensão de dominação no atendimento público, não descreve os usuários como meras vítimas passivas. Ao contrário, suas análises indicam que os beneficiários desenvolvem estratégias de resistência e negociação nas interações de guichê. Exemplos dessas táticas incluem *a gestão das aparências*, como a adoção de uma submissão calculada ou a alternância entre crítica e deferência dependendo do interlocutor (Dubois, 2023, p. 340-341), ou o uso do humor e do deboche como forma de distanciamento ou de questionamento sutil da autoridade institucional (Dubois, 2023, p. 348-349). E ainda podem envolver a resistência à categorização imposta, buscando afirmar a própria dignidade perante a instituição. Essas estratégias, ainda que limitadas pelo contexto de dependência estrutural, evidenciam que a relação de guichê se configura também como um campo de disputas simbólicas (Dubois, 2023, p. 349).

Ainda, pesquisas como a de Siblot (2006 apud Pires, 2016, p. 20) sobre serviços públicos em bairros populares franceses evidenciam estratégias mobilizadas pelos cidadãos mais pobres para lidar com a administração, em que frequentemente acionam redes de apoio, como familiares mais escolarizados, vizinhos com experiência prévia ou lideranças locais, e, por vezes, contam com a ajuda informal de agentes públicos engajados para conseguir "desenrolar" seus casos perante a burocracia (Pires, 2016, p. 20).

Ao final de sua análise, Dubois (2023, p. 49) critica a noção gerencial de "cliente" quando aplicada aos usuários de serviços públicos, por considerá-la enganosa. Argumenta que designar o cidadão como "cliente" evoca uma relação de igualdade e escolha análoga à do mercado, o que mascara a realidade observada no guichê: uma relação marcada pela assimetria de poder e pela dependência do indivíduo em relação ao Estado. Na perspectiva de Dubois, tal rótulo obscurece os conflitos e tensões inerentes ao atendimento, dificultando, assim, uma análise sociológica crítica.

A originalidade da sociologia de guichê de Dubois reside, em grande medida, na articulação teórica que entre a sociologia crítica de Pierre Bourdieu e a microssociologia da interação de Erving Goffman, cuja referência se encontra em Bittner também. Essa combinação resulta no que se pode denominar "interacionismo crítico": uma abordagem que examina as interações face a face em profundidade, ao

mesmo tempo que as reconecta às estruturas sociais de poder mais amplas. A influência de Bourdieu é explicitada a partir da premissa de que “a verdade da interação nunca reside inteiramente dentro da própria interação” (Bourdieu, 1972, p. 53 apud Pires, 2016, p. 11). Em outras palavras, embora situações de atendimento envolvam improviso, negociação e criatividade dos participantes, estas ainda são condicionadas pelas posições sociais desiguais ocupadas por atendentes e atendidos e pelo contexto institucional mais amplo.

Assim, Dubois busca superar o que denomina de “encantamento da interação” (Pires, 2016, p. 11), isto é, uma tendência de estudos anteriores que enfatizavam exageradamente a *coprodução* entre agentes e usuários, como se ambos compartilhassem naturalmente os mesmos objetivos e racionalidade na interação. Contra essa visão, Dubois (2023, p. 56) restitui as relações de guichê ao conjunto das relações de classe e de poder em que estão inseridas, recolocando em cena discussões sobre dominação que haviam ficado ofuscadas. Nesse sentido, enfatiza como *habitus*, capitais e estruturas sociais moldam o comportamento tanto dos burocratas quanto dos usuários. Os atendentes de guichê, por exemplo, agem de acordo com disposições incorporadas (*habitus* profissionais e de classe) que influenciam sua maneira de tratar diferentes tipos de público. Por outro lado, os usuários trazem para a interação disposições formadas em suas trajetórias sociais (como nível educacional, sentido de direito ou *entitlement*, confiança ou temor diante de autoridades etc.), que também condicionam suas atitudes. A interseção desses *habitus* distintos no espaço do guichê é uma hipótese explicar *por que* certas interações resultam em relativa cooperação, enquanto outras se tornam conflituosas ou marcadas por incompreensão mútua.

Paralelamente ainda, Dubois (2023) utiliza o interacionismo goffmaniano para analisar a dinâmica interna do guichê, focando na ordem da interação, desempenho de papéis e capacidade de improvisação situacional dos atores (Dubois, 2023, p. 50). Contudo, Dubois rejeita um interacionismo radical, argumentando que as interações estão sempre ancoradas em contextos institucionais e relações de poder mais amplas (Dubois, 2023, p. 48-50). O *interacionismo crítico* de Dubois significa olhar para o teatro da interação burocrática, sem esquecer que o roteiro e os papéis dos atores foram escritos pelas estruturas sociais e históricas.

4.3 SOCIEDADE, ORGANIZAÇÕES E INTERAÇÇÕES

Dentro da sociologia das organizações, os primeiros trabalhos do sociólogo Niklas Luhmann, que também tinham como foco a crítica ao modelo weberiano de burocracia, apresentam grande contribuição ao tema da discricionariedade dos burocratas de nível de rua, apesar de não tratar do tema diretamente. Essa abordagem sociológica incorpora o debate sobre os processos de implementação como processos que envolvem, na verdade, mais de um nível de complexidade (sistêmica). Segundo Dutra (2020), que combina essa perspectiva sistêmica com a análise das interações cotidianas entre burocratas de rua e o público:

> Nesse contexto, as interações se revelam como mecanismo alternativo, ao qual as organizações implementadoras recorrem para reduzir a insegurança de seu ambiente, formado por indivíduos que a política deseja transformar. [...] Sistemas de interação entre burocratas e público constituem um ambiente específico de organizações implementadoras, com o qual tais organizações mantêm uma relação de seletividade, adotando não toda e qualquer distinção, mas preferencialmente àquelas que podem resolver problemas internos da organização. (Dutra, 2020, p. 16)

Em acordo com Lipsky, a sociologia de Luhmann descreve o processo pelo qual as práticas e estratégias adotadas pelos burocratas de rua no contexto das interações, como a produção de categorias e classificações de pessoas que buscam criar generalizações sobre o comportamento dos usuários e assim reduzir a complexidade das situações possíveis de se encontrar na linha de frente, podem ser incorporadas e difundidas na organização como premissas para tomada de decisões futuras (Dutra, 2020).

Decisões tomadas tornam-se passado e são transformadas em premissas decisórias para outras decisões, criando com isso certa rotina que permite escolher apesar da equivalência das alternativas. Por outro lado, esse encadeamento recursivo de decisões, que constitui o fechamento operativo de sistemas organizacionais, está enredado por um campo pré-decisório de interações com suas estruturas específicas, especialmente por formas de classificação moral das pessoas, como “bom cliente”,

“bom policial” etc., que podem ser selecionadas pelas decisões organizacionais e traduzidas em estruturas internas desses sistemas.

Dutra (2014) procura explorar essa discussão, mais precisamente, a partir do problema da desigualdade, ou como a desigualdade é estruturada pelos sistemas sociais, no sentido de explicar como se dá as relações entre a forma primária de diferenciação e as formas tradicionais ou “secundárias”, para além de um produto colateral da dinâmica dos sistemas funcionais (Dutra, 2014, p. 548), a exemplo do ordenamento da inclusão em diferentes sistemas sociais a partir de uma hierarquia de classes, uma vez que essas formas estratificadas de diferenciação se tornaram problemáticas no contexto da forma primária de diferenciação.

Conforme Luhmann descreve, o desenvolvimento das sociedades funcionalmente diferenciadas marca a transformação da forma primária de diferenciação da sociedade moderna, em contraste com as sociedades segmentárias e estratificadas. Uma das consequências sociais dessa mudança é a transformação, também, das formas de inclusão na sociedade, em que cada sistema social só promove inclusão no próprio sistema, a partir das suas próprias operações e de modo específico e seletivo; e não mais a partir de uma estrutura única, que organize as chances de inclusão e o lugar social dos indivíduos. Assim, na defesa da tese do primado da diferenciação funcional, a inclusão é compreendida como resultado de práticas de inclusão e exclusão dos próprios sistemas sociais (Dutra, 2013, 2014).

Na releitura da tese de Luhmann, segundo a qual a diferenciação funcional substitui a estratificação como principal forma de diferenciação sistêmica na sociedade moderna, a inclusão nas sociedades funcionalmente diferenciadas não se dá mais única e tão somente mediante ao pertencimento a um segmento ou estrato, mas foi deslocada para os sistemas sociais. Assim, as formas de diferenciação estratificadas, tidas como secundárias, passam a depender da diferenciação funcional, deslocando a regulação da inclusão nos sistemas de uma estrutura fixa e unitária para as operações internas dos sistemas parciais e seus subsistemas (Dutra e Bachur, 2013, p. 23).

Nesse sentido, Dutra esclarece que, com a transição para uma sociedade funcionalmente diferenciada, se por um lado podemos afirmar que a dimensão objetiva ou funcional dessas operações se tornou imprescindível (não contingente)

para a vida social e, portanto, auto fundamentam-se; por outro lado, as estruturas de desigualdade disponíveis na sociedade precisam se fundamentar nessa realidade da práxis e, desse modo, são observadas pelos sistemas funcionais apenas como condicionais e contingentes, ainda que não tenham sido extinguidas ou substituídas inteiramente pela diferenciação funcional.

Assim, o ponto central da proposição de Dutra, como se pode ver em Luhmann e em Bourdieu e Giddens também, não são as estruturas de desigualdades, mas, sim, as desigualdades operativamente estruturadas. Novamente, trata-se de uma primazia da prática sobre as estruturas, ou de operações que produzem ativa e contingencialmente as estruturas de desigualdade (ou de igualdade). Como as estruturas são operadas através das práticas sociais, quais são os mecanismos que produzem a prática social. E como distintas estruturas de desigualdade se acoplam, isto é, como se reforçam ou são atenuadas nos diferentes sistemas sociais e parciais da sociedade. *Como se pudessem ser de outra forma*.

5 PROPONENTESS DE UMA PRAXIOLOGIA

Na discussão proposta, a praxiologia, ainda que de modo inicial, apareceu como lente capaz de articular o micro e o macro, o vivido e o estruturado, oferecendo um vocabulário para compreender como os agentes não apenas reproduzem normas, mas também as reinterpretam e, por vezes, as transformam no próprio ato de aplicá-las. Assim, a abordagem praxiológica emerge não como um capítulo isolado, mas como um fio para reorganizar a leitura das evidências empíricas discutidas até aqui, deslocando o foco da regra para o uso que dela se faz e das instituições para as práticas que as sustentam. A praxiologia, nesse sentido, não se propõe a substituir os marcos já consolidados da literatura, o que se abre, assim, é a possibilidade de um diálogo com a teoria social, que toma a prática como ponto de partida para pensar implementação das políticas públicas em contextos socialmente desiguais.

5.1 A SOCIEDADE DA SOCIEDADE DE LUHMANN

O impacto da obra de Niklas Luhmann na sociologia contemporânea é considerado significativo por várias razões. Primeiramente, Luhmann desenvolveu uma teoria geral da sociedade de grande envergadura, algo que não era visto desde a obra de Talcott Parsons. Em contraste por exemplo a este, desafiou conceitos e ideias tradicionais da sociologia, como a importância do consenso (Darío Rodríguez na apresentação da edição de “La Sociedad de la sociedade”). Nesse sentido, a ênfase de sua teoria se desloca para a autonomia dos sistemas sociais e a possibilidade do conflito, em contraste com a visão predominante de consenso social: a sociedade não depende do consenso entre os indivíduos, mas sim da autopoiese dos sistemas sociais.

5.1.1 Os sistemas autopoiéticos

Em sua teoria dos sistemas autopoiéticos, Luhmann (2007, 2016, 2018) descreve um sistema enquanto capaz de diferenciar-se do seu entorno (ambiente) e de autorreferenciar-se. Essa concepção tem origem no conceito desenvolvido pelos

biólogos Humberto Maturana e Francisco Varela, que descreve a capacidade dos sistemas, sejam estes biológicos, psíquicos ou sociais, de se auto-organizarem, se autorregularem e se manterem por meio da produção contínua de seus próprios componentes. No caso dos sistemas sociais, ainda que interajam e inclusive dependam uns dos outros, essa distinção entre sistema e o seu entorno, que inclui os outros sistemas, acontece por meio de processos seletivos de comunicação. Ou melhor, é o sentido dessa comunicação, no nível das suas operações, que estabelece as fronteiras de cada sistema da sociedade. Isso significa que os sistemas sociais são capazes, a partir das suas operações comunicativas internas, de criar e manter sua própria estrutura e funcionamento, mantendo uma relação se seleção com seu entorno.

De acordo com essa concepção, os sistemas autopoiéticos são concebidos como operacionalmente fechados e cognitivamente abertos, em que todas as operações do sistema são operações exclusivamente internas e todas as informações de que se alimenta são seleções produzidas internamente também (Luhmann, 2007, V: XXXII). Essa descrição é igualmente válida para os sistemas psíquicos, porém, distinto do sistema de comunicação, operam com base na consciência individual, que envolve elementos da consciência que não podem ser diretamente comunicados ou compartilhados com outros sistemas de comunicação. Essa ruptura epistemológica no campo da teoria social leva à conclusão de que não são os indivíduos que reproduzem a sociedade, mas a seleção que os distintos sistemas sociais fazem da própria sociedade (parte de seu entorno ou ambiente), inclusive para observar os indivíduos e identificá-los como relevantes ou não.

Afinal, para Luhmann, em “La Sociedad de la sociedade”, a sociedade é comunicação, e é por meio da comunicação que os diferentes sistemas sociais se constituem e se reproduzem (2007, p. 68). Ou seja, são as operações comunicativas, internas dos sistemas sociais, em sua diversidade, especialização e seleção de sentidos (a comunicação científica, jurídica etc.), e não o sentido da ação dos indivíduos isoladamente ou de uma única estrutura social, que constituem a sociedade moderna, que Luhmann (2016) descreve como funcionalmente diferenciada. A partir da especialização dessas comunicações ou sentidos, em um processo de diferenciação da sociedade em distintos subsistemas funcionais ou especializados

(como economia, política, direito, saúde, ensino etc.), Luhmann atribui papel fundamental para os diferentes sistemas sociais na reprodução do mundo social, como as organizações e as interações dos sistemas parciais da sociedade também, enquanto sistemas que operam de modo relativamente autônomo, a partir de referências e lógicas próprias de funcionamento, da mesma forma que definem critérios específicos de inclusão e exclusão nas distintas esferas sociais.

5.1.2 Sistemas e práxis social

Na teoria da sociedade esboçada por Luhmann, em *Sistemas sociais: Esboço de uma teoria geral* (2016) e *Organization and Decision* (2018), a reprodução de sentido no mundo social envolve ainda mais de um nível de complexidade sistêmica, em que a sociedade, as organizações e as interações são formações sistêmicas distintas. Apesar de se diferenciarem de seu ambiente societal, as organizações e as interações não se encontram isoladas deste. Como parte ainda da sociedade, reproduzem não somente a si mesmas, mas, como qualquer outro sistema social, garantem também a possibilidade de reprodução da própria sociedade (Luhmann, 2018, p. 39). Contudo, são sistemas que pressupõem a si mesmos quando produzem e processam informação, em suas operações comunicativas, mesmo no seu acoplamento com os demais sistemas sociais, porém, sem precisar abdicar da sua diferença.

Desse modo, as organizações, enquanto sistemas autopoiéticos, continuam a ser concebidas como sistemas auto-organizados, que não simplesmente se adaptam ao ambiente, mas, sim, que se descrevem a partir da diferença com este e se reproduzem por meio das suas próprias operações e elementos internos. Mais especificamente, as organizações orientam as suas operações no processo interno e recursivo de produção de decisões, em que decisões passadas tornam-se premissas (estrutura) para a tomada de decisões no futuro (Luhmann, 2018, p. 43). As organizações, nesse processo tal qual de diferenciação, produzem a sua própria complexidade, uma vez que redefinem a forma da incerteza com que têm de lidar da sociedade, a partir das suas próprias estruturas. E a dimensão temporal das decisões

caracteriza a análise das organizações enquanto um processo em si, que novamente se atualiza de maneira interna, contínua e não determinada seja por uma “substância” ou externamente.

Segundo Luhmann, é a maneira como a sociedade moderna funcionalmente diferenciada, em seu processo de diferenciação, passou a lidar com a sua própria complexidade, atribuindo às organizações a tarefa de traduzir a complexidade da sociedade em problemas de ordem objetiva ou temáticas (da ciência, do direito etc.), a partir da seleção que as organizações fazem das alternativas possíveis dentre um horizonte de possibilidades, colocando-se entre a sociedade e seus sistemas funcionais, por um lado, e a interação entre os presentes, por outro (Luhmann, 2018, p. 125). Enquanto os sistemas de interação operam com base nas expectativas da comunicação estabelecida entre os participantes envolvidos nestes eventos, as organizações selecionam *se* e *de que modo* aquilo que é produzido nesses eventos, isto é, nas situações de *copresença* entre os indivíduos, é relevante ou não. Desse modo, somente uma quantidade pequena das inovações produzidas na sucessão desses episódios de interação é processado e estendido para a sociedade (Luhmann, 2018, p. 377).

Contudo, a formação desses episódios, que têm um início e um fim definidos, sempre pressupõe a sociedade, e reproduz a sociedade, o que assegura que antes do início já havia comunicação, de modo que o início possa ser condicionado e que após o fim da interação não haja irritação causada isoladamente ou pelas consciências. Assim, a transformação social não se sucede da incorporação de mudanças pontuais, tão pouco desmorona mediante o conflito; ou ainda, não caminha na direção de um sentido generalizado ou determinado. Trata-se sempre de uma relação autopoiética entre as estruturas e os sistemas sociais, ou do encadeamento recursivo das operações de decisão e seleção e da sucessão de episódios interacionais, renovando as suas estruturas em uma relação entre passado e presente, que mantém o futuro em aberto. Portando, de modo que a sociedade somente se reproduz mediante à sua ratificação ou não na práxis social, como pode-se atestar em Bourdieu e Giddens também.

5.2 TEORIA E PRÁTICA EM BOURDIEU

Na esteira da discussão das viradas de um novo movimento teórico e da praxiologia, na qual já incorporamos a teoria Luhmanniana, o sociólogo francês Pierre Bourdieu, em sua obra “Razões práticas” (2011) e nas suas sínteses e seminários presentes em “O poder simbólico” (1981), enfatiza que a teoria não é apenas uma construção abstrata, mas, sim, uma lente que orienta a pesquisa empírica e deve ser constantemente revisada, em um ciclo de interação entre teoria e prática sociológica. E no mesmo esforço, no contexto de sua sociologia relacional, busca superar a dicotomia entre subjetivismo e objetivismo por meio da construção de conceitos como de *campo* e de *habitus*, enfatizando a recursividade da interação entre estas disposições individuais e as condições objetivas dos campos sociais.

Nessa crítica, a sociologia relacional se distingue como uma abordagem que busca romper com uma concepção substancialista, e que, em vez de se concentrar em fenômenos e processos sociais diretamente observáveis, Bourdieu busca apreender as estruturas profundas *por trás* da dinâmica da vida social, como as estruturas internalizadas na experiência social e que operam através dos indivíduos (Peters, 2018). Afinal, conforme Bourdieu explica em uma conferência:

> [...] Os seres aparentes, diretamente visíveis, quer se trate de indivíduos quer de grupos, existem e subsistem na e pela diferença, isto é, enquanto ocupam posições relativas em um espaço de relações que, ainda que invisível e sempre difícil de expressar empiricamente, é a realidade mais real e o princípio real dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos (Bourdieu, 2011, p. 49).

Assim, conforme Peters aponta na virada praxiológica, Bourdieu procura explorar essas estruturas profundas da sociedade, como as classes sociais, ou o próprio processo de diferenciação social, a partir dos seus mecanismos, mediante a prática, e não nos termos de “leis naturais” (objetivismo) ou das vontades e interesses das ações cotidianas dos indivíduos (subjetivismo) (2018, p. 199). A pergunta é *de que modo*, ou *como estruturas se perpetuam historicamente* ou *como se estruturam também as condutas e interações entre os indivíduos*, compreendendo as diferenças não como características inerentes, mas como produtos de uma configuração específica de espaço social (Bourdieu, 2011).

5.2.1 Diferenciação e os campos sociais

De maneira similar a Luhmann, para Bourdieu a diferenciação social é um processo essencial na compreensão da sociedade moderna e a sua complexidade, que tem o significado também de autonomização de diferentes esferas da sociedade ou mesmo “universos sociais” (2011, p. 149). Em sua teoria dos *campos sociais*, trata-se de uma relação dialética com a diferenciação, enquanto um processo no qual diferentes práticas se desenvolvem na formação de campos sociais distintos, como o campo econômico, o campo cultural e o campo político; ao mesmo tempo que é, em parte, resultado da emergência e especialização desses campos específicos, cada um com suas próprias regras, lógicas e também hierarquias e disputas (Bourdieu, 2011). Assim, os campos representam esferas relativamente autônomas da sociedade em relação a outras, com sentidos específicos e lógicas particulares de funcionamento e estruturação (Martins, 2022, p. 251).

Ainda nessa concepção da diferenciação da sociedade em distintas esferas ou campos, para Bourdieu o espaço social é constituído a partir da diferença de posições dos indivíduos uns em relação aos outros, sendo estas posições mais próximas ou mais distantes definidas por quantidades desiguais de recursos ou *capital*, e mais especificamente, por diferentes tipos de capital correspondentes a cada campo em específico. A distribuição não somente de diferentes montantes de capital, mas, também, de tipos distintos de capital (econômico, social, político etc.) caracterizam esses campos sociais enquanto espaços estruturados de disputa social por estes recursos escassos, em que os capitais se tornam tanto meio quanto fins (Peters, 2018, 206).

No entanto, essa distinção em Bourdieu não é simplesmente o resultado da ação direta de uma suposta classe dominante, mas sim o efeito indireto de ações, limitado pela estrutura específica do campo em que a disputa é exercida, produzindo uma teia complexa de relações de poder e influência (2011, p. 52). Isso fica mais esclarecido em “A Distinção” (2007), em que Bourdieu aborda a construção de classes associada às lógicas específicas dos campos e a formação de um *habitus*, em que a

posição social e o papel específico atribuídos aos agentes em um campo dependem principalmente do capital específico que eles podem mobilizar nesse campo.

5.2.2 O habitus e a reprodução do mundo social

Bourdieu introduz o conceito de *habitus* como elemento que orquestra a relação entre as estruturas objetivas dos campos e a conduta individual, enquanto “estrutura estruturada” e “estruturante” que organiza a prática social (2007, p. 164-165; 2011, p. 43). Esse conceito descreve como os indivíduos internalizam *disposições de conduta*, influenciadas pelas condições de existência, que por sua vez se adaptam às suas condições objetivas dos campos, na forma de propensões e capacidades tácitas para perceber e agir. Assim, a forma como o mundo social se reproduz através dos indivíduos não se explica por comportamentos mecânicos ou automáticos, repetitivos ou causais, mas sim por meio de um conjunto de esquemas de orientação prática, como resposta a contextos mais ou menos previsíveis.

De maneira breve, importância dessas disposições incorporadas é evidente nos estudos de Bourdieu sobre a reprodução das desigualdades no campo educacional, que não se resume a uma associação descuidada entre os estudantes de diferentes origens sociais, e seus diferentes *habitus*, ao seu desempenho e chances de sucesso escolar, mas sim que envolve a lógica específica da instituição escolar (Bourdieu, 2011, p. 35). Segundo Bourdieu, a escola privilegia sujeitos dotados de um *habitus*, ou de um *senso prático* do que fazer em diferentes situações, comparado ao "senso do jogo" no esporte, que se torna cada vez mais crucial no contexto escolar, e que se reproduz mediante as ações dos atores envolvidos nesse campo, ordenadas de acordo com uma ordem objetiva que tende a reproduzir essa ordem mesmo sem saber ou querer (Idem, p. 42-43).

No entanto, segundo Dutra, essa concepção de socialização presente em Bourdieu se afasta da concepção desse processo em Luhmann, na diferenciação que este distingue entre sistemas sociais e sistemas psíquicos, em que “a socialização é um processo conduzido pelo indivíduo e não pelo social” (Dutra, 2023, p. 45). Da mesma forma, para Peters, a sociologia reflexiva de Bourdieu mostra-se cética em

relação à capacidade *autoreflexiva* e autotransformação dos atores, sobretudo quando comparado a Giddens, demonstrando um *déficit*, isto é, a ausência de uma consciência reflexiva na concepção de agência para além de um *habitus* ajustado a circunstâncias sócio-históricas (2013, p. 54, 60).

5.3 A TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO DE GIDDENS

As principais contribuições de Anthony Giddens são reconhecidas certamente pela sua teoria da sociedade moderna, em *As consequências da modernidade* (1991), mas, também, pela sua teoria da estruturação, como em *Problemas centrais em teoria social* (2018). No conjunto de sua obra, Giddens, por sua vez, criticou diferentes tradições e buscou superar dicotomias presentes no debate teórico, defendendo uma abordagem ainda mais inequívoca, se comparado a Bourdieu, do papel ativo dos indivíduos e suas capacidades criativas na reprodução social, bem como a interação entre estrutura e agência na constituição da realidade social. E assim como Niklas Luhmann, foi mais um proponente ambicioso de uma teoria geral da sociedade, que tinha em vista também o caráter *recursivo*, *contínuo* e *contingente* da sociedade moderna.

5.3.1 Dualidade da estrutura e a reflexidade

Os contornos característicos de sua teoria da estruturação, conforme sublinhados, são introduzidos por Giddens a partir da noção de *dualidade da estrutura* (2018, p. 78), como condição e resultado da *práxis*. Em sua visão processual, a estrutura está envolvida na dinâmica da própria ação, e estas não se constituem em detrimento da outra. Então, se por um lado as normas e recursos disponíveis (estrutura) são condicionantes, mas possibilitadoras também da ação, que de outro modo impossibilitariam a conduta em sociedade, isto é, *se toda ação fosse possível*; por outro lado, a estrutura somente é reproduzida por meio da prática social, no momento em que são evocadas, e considerando os aspectos reflexivos ou bem como não intencionais da ação de seus agentes.

Assim, Giddens argumenta que há uma influência recíproca entre os atores, cujas ações carregam um fator de reflexidade e consequências inesperadas também, e os sistemas sociais, cujas estruturas e circunstâncias que condicionam as ações futuras dos agentes nunca são absolutamente opacas aos mesmos. Ou seja, as estruturas não operam “pelas costas” dos atores sociais (2018, p. 80). Essa capacidade reflexiva é fundamental em sua argumentação, de que os atores detêm um maior grau de conhecimento, *intencionalidade* e expectativa sobre as suas práticas, bem como das próprias condições de reprodução social, do que se supõe em Bourdieu, em que tanto recorrem a esse quadro estrutural para orientar a sua prática como também o reconstituem a partir da mesma, de maneira recursiva, contínua no tempo e mais amplamente integrada à dinâmica dos sistemas sociais.

Desse modo, Giddens também desloca o objeto de sua análise das estruturas para as operações internas dos sistemas sociais, cuja reprodução das estruturas, continuamente produzidas através dos seus processos internos, é tido como um processo contingente e, na contribuição da sua análise sobre o papel dos atores sociais, como um processo reflexivo. E enfatiza que *a estrutura é somente a forma pela qual a relação entre o momento e a totalidade se expressa na reprodução social* (2018, p. 79). Da maneira como Giddens emprega o termo, a estrutura refere-se na verdade às suas propriedades estruturantes e existem “temporariamente presentes apenas em suas instanciações” (2018, p. 73). Como pode-se ver em Luhmann, a prática, ao mesmo tempo que se dá em continuidade com o passado, é a produção ativa de *algo novo*.

Daí que, em sua teoria da modernidade, sustenta como os sistemas sociais se reproduzem estão sendo constantemente transformados na vida cotidiana, de tal modo que a sociedade moderna que descreve é profundamente marcada pela aceleração das mudanças e transformações sociais (Giddens, 1991). Giddens também assume o conflito, não como desestruturação, mas, sim, em suas palavras, que “as formas mais perturbadoras de mudança social, assim como as formas sociais mais rígidas e estáveis, envolvem estruturação” (Giddens, 2018, p. 79). Nesse sentido, poderia-se dizer que as estruturas são concebidas, na verdade, não como entidades estáticas ou fixas, nem mesmo únicas, mas, sim, dinâmicas, múltiplas e em constante atualização, a exemplo das estruturas de desigualdade.

Nesse sentido, Giddens enfatiza que as desigualdades na sociedade moderna não são estáticas também, nem passivamente incorporadas em seus diferentes contextos, bem como não decorrem de uma estrutura única e centralizada, de forma que apresentam diferentes ritmos de mudança, sejam políticas, jurídicas, econômicas etc., e especificidades localizadas no tempo e no espaço. É nesse sentido que Giddens realiza uma crítica à interpretação marxista, em que questiona a centralidade da divisão de classes, ou da economia, como determinante em grande medida da sociedade e suas transformações, ou mesmo explicativa para desvendar todas as características mais significativas da ordem social (Giddens, 2018, p. 153).

Assim, de maneira preliminar, é crucial ressaltar que, enquanto Bourdieu observa a reprodução das desigualdades no contexto social (como o contexto da escola), evidenciando como as estruturas de poder são internalizadas pelos agentes, Giddens amplia essa discussão ao colocar como central a capacidade reflexiva dos atores na constituição e transformação das estruturas sociais. Ainda além, essa capacidade reflexiva e de auto-observação dos sistemas autopoiéticos em Luhmann, inclusive sobre as próprias estruturas de desigualdade, corrobora para um papel mais ativo também das instituições e das organizações no processo de reprodução social, a exemplo da organização escolar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, examinamos como BNR constitui um ponto de articulação entre as diretrizes formais das políticas públicas e as situações concretas vivenciadas pelos cidadãos. As discussões permitem integrar diferentes aportes teóricos contemporâneos, aprofundando os conceitos de discricionariedade, agência, recursividade estrutural e acoplamento sistêmico no contexto da implementação de políticas. A síntese aqui apresentada reforça a relação entre prática e estrutura, indicando que a compreensão da ação dos burocratas de rua exige um olhar sociológico duplo, capaz de abarcar simultaneamente os condicionantes estruturais e a criatividade da ação.

Conforme destacam Joas e Knöbl (2009), a sociologia deve operar com esse duplo olhar, entendendo que a prática social emerge como um lócus de negociação entre as limitações impostas pela estrutura e as possibilidades de inovação trazidas pela agência. Em outras palavras, a discricionariedade dos implementadores de políticas não é mero arbítrio individual, mas pode ser entendido como o resultado de uma interação contínua entre estruturas institucionalizadas e a capacidade agente de interpretar, adaptar e até transformar essas estruturas por meio da sua ação (Joas & Knöbl, 2009, p. 378). Adotar essa perspectiva integradora implica reconhecer que ação e estrutura não são polos opostos, mas elementos mutuamente constitutivos da vida social.

Nesse sentido, as teorias praxiológicas contemporâneas, como de Bourdieu e Giddens, bem como de Luhmann, ressaltam a dualidade estrutura-agência: as ações dos agentes públicos são moldadas por estruturas sociais preexistentes, ao mesmo tempo em que reproduzem ou alteram essas mesmas estruturas. Desse modo, cada decisão discricionária tomada no nível da rua é informada por normas, valores e recursos institucionalizados, mas também recria e redefine tais elementos estruturais no curso de sua execução cotidiana. Bourdieu reforça esse entendimento ao demonstrar que as escolhas dos agentes refletem disposições internalizadas em *habitus* conforme suas trajetórias sociais, de forma que mesmo decisões aparentemente individuais carregam influências estruturais de longo prazo. Esse enfoque culturalista-praxiológico fornece uma base analítica para superar dicotomias

clássicas entre subjetividade e objetividade, mostrando que a rotina interativa dos burocratas de linha de frente é simultaneamente individual, isto é, intencional, situada; mas, também, social, regulada por estruturas de sentido e poder (Peters, 2020, p. 185).

A esse respeito, a teoria dos sistemas de Luhmann apresenta um conceito semelhante a partir da noção de autopoiese. Luhmann propõe que os sistemas sociais se reproduzem continuamente por meio de suas próprias operações, no caso a comunicação, de forma autorreferencial. Assim, embora enfatize a comunicação, e não a ação individual, como unidade básica de análise, Luhmann também defende uma visão em que as estruturas sociais não existem de modo externo ou independente, mas que somente emergem e são reproduzidas de maneira recursiva nas próprias operações sociais. Em contraste com o habitus bourdieusiano, que enfatiza a internalização das estruturas objetivas nas disposições corporais e cognitivas dos indivíduos, a perspectiva luhmanniana concebe a reprodução das estruturas sociais como um processo comunicacional contínuo, conduzido por sistemas autorreferenciais.

Observa-se essa importante diferença, especialmente no tocante ao processo de socialização, na seguinte chave: enquanto, para Bourdieu, o habitus implica internalização profunda das estruturas sociais que orientam implicitamente as práticas, Luhmann distingue nitidamente entre sistemas sociais (pautados na comunicação) e sistemas psíquicos (indivíduos), concebendo a socialização como um processo conduzido ativamente pelo indivíduo e não pelas estruturas sociais diretamente. Assim, ao contrário de Bourdieu, Luhmann enfatiza a autonomia relativa dos sistemas psíquicos, sugerindo que os indivíduos atuam por meio da seleção ativa de sentido frente às expectativas comunicacionais do meio social.

Na revisão de Dutra da teoria luhmanniana, cada interação social é uma operação prática que se desenvolve no contexto das operações anteriores do sistema e prepara o terreno para as operações seguintes, evidenciando a centralidade da prática cotidiana como constitutiva dos sistemas sociais. Ou seja, tal como nas abordagens praxiológicas sobretudo de Giddens, Luhmann também enfatiza uma reflexividade semelhante, embora transposta ao nível das operações comunicacionais sistêmicas. Nesse sentido, as interações sociais têm um caráter eminentemente

prático: são operações concretas, situadas no tempo e no espaço, e dotadas de reflexividade interna que permite uma constante auto-observação do sistema social.

Nesse contexto, podemos afirmar que Luhmann é um autor praxiológico numa acepção dialógica do termo. Sua teoria dos sistemas fornece um aparato conceitual complementar e compatível com a perspectiva praxiológica ao enfatizar a dinâmica recursiva, prática e reflexiva das operações sociais. Essas considerações críticas são fundamentais para a discussão proposta nesta dissertação, pois evidenciam limites e potencialidades de conceitos como de *habitus*. Não se trata de rejeitar a noção bourdieusiana, mas de ampliar a reflexão sobre suas limitações e potenciais quando confrontada e complementada com perspectivas sociológicas diversas.

No presente trabalho, essa ressalva foi levada em consideração, optando-se por uma análise multirreferencial que aproveita as contribuições de cada vertente teórica, em vez de tentar uma unificação reducionista, e estabelece um diálogo construtivo entre estas. Com esse expediente, foi possível articular micro e macro, conectando as interações face a face dos burocratas às estruturas institucionais e sistêmicas mais amplas, mas respeitando as especificidades de cada teoria. Essa estratégia dialoga com a proposta de Sell e Bolda de integrar conceitos, evitando dicotomias estéreis: em vez de contrapor ação e estrutura, bem como instituições e cultura, como explicações excludentes, reconhece-se que as instituições englobam não apenas regras formais, mas também esquemas simbólico-cognitivos e modelos morais que orientam a ação (Sell e Bolda, 2024, p. 179).

Essa visão mesossociológica rompe a dicotomia entre estrutura e cultura ao evidenciar sua interpenetração, ampliando o escopo analítico sobre a realidade burocrática. Preserva-se, assim, a diversidade conceitual necessária para dar conta da complexidade do fenômeno, reconhecendo que uma análise completa da BNR deve abarcar tanto as dimensões normativas e culturais das instituições quanto as dinâmicas relacionais e estruturais em que essas instituições se inserem (Sell e Bolda, 2024, p. 180).

A discussão sobre a possibilidade de uma "não discricionariedade" revela-se teoricamente frágil. A discricionariedade, não é um resíduo a ser eliminado, mas uma condição intrínseca ao trabalho de agentes como policiais. A impossibilidade de reduzir a ação burocrática a um comportamento mecanomórfico, ou seja,

automatizado e destituído de julgamento ético e finalístico (Guerreiro Ramos, 1989), impede a existência de uma aplicação da lei puramente objetiva. A ação desses burocratas é necessariamente contingente, não por falha de controle, mas porque a sociedade demanda flexibilidade e julgamento humano diante de situações que máquinas não podem processar.

REFERÊNCIAS

BITTNER, E. Aspects of Police Work. Boston: Northeastern University Press, 1990.

BITTNER, E. The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping. American Sociological Review, v. 32, n. 5, p. 699-715, Oct. 1967.

BOURDIEU, P. A Distinção: crítica social do julgamento. Tradução Daniela Kern e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BOURDIEU, P. Razões práticas: sobre a teoria da ação. Tradução Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 2011.

BYRKJEFLOT, Haldor. The Impact and Interpretation of Weber's Bureaucratic Ideal Type in Organisation Theory and Public Administration. In: BYRKJEFLOT, Haldor; ENGELSTAD, Fredrik (Orgs.). Comparative Social Research. Emerald Publishing Limited, 2018.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea: Enap, 2018. cap. 9, p. 227-246.

DUBOIS, V. A Vida no Guichê: Administrar a Miséria. Tradução Victória Brotto. Lisboa: Etnográfica Press, 2023.

DUTRA, R. O problema da desigualdade social na teoria da sociedade de Niklas Luhmann. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 72, p. 547-561, set./dez. 2014.

DUTRA, R. Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas. Sociedade e Estado, Brasília, DF, v. 35, n. 1, p. 11-31, jan./abr. 2020. DOI: 10.1590/s0102-6992-202035010002.

DUTRA, R.; BACHUR, J. P. (Orgs.). Dossiê Niklas Luhmann. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

GARFINKEL, H. Estudos de etnometodologia. Tradução Ana Carolina Corrêa. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2018. [Original: Studies in Ethnomethodology, 1967].

GIDDENS, A. As consequências da modernidade. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIDDENS, A. Problemas centrais em teoria social: ação, estrutura e contradição na análise social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

JOAS, H.; KNÖBL, W. Social Theory: Twenty Introductory Lectures. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

LIPSKY, M. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução Arthur Eduardo Moura Da Cunha. Brasília, DF: Enap, 2019. [Original: Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, 1980].

LOTTA, G. S. SABER E PODER: Agentes Comunitários de Saúde Aproximando Saberes Locais e Políticas Públicas. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.

LOTTA, G. S. Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, G. S. Burocracia de nível de rua: implementando políticas em interação com cidadãos. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Ed. Unesp; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2019. p. 523-544.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando Usuários “Fáceis” e “Difíceis”: Práticas Cotidianas de Implementação de Políticas Públicas e a Produção de Diferenças Sociais. Dados, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, e20190112, 2020.

LUHMANN, N. La sociedad de la sociedad. México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2007.

LUHMANN, N. Sistemas sociais: Esboço de uma teoria geral. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2016.

LUHMANN, N. Organization and Decision. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

MANNING, P. K. The Work of Egon Bittner. Ethnographic Studies, v. 13, p. 51-66, 2013.

MOORE, S. T. The Theory of Street-Level Bureaucracy: A Positive Critique. Administration & Society, v. 19, n. 1, p. 74–94, maio 1987.

MUNIZ, J. O. "SER POLICIAL É, SOBRETUDO, UMA RAZÃO DE SER": Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

MUNIZ, J. O.; SILVA, W. F. Mandato policial na prática: tomando decisões nas ruas de João Pessoa. Caderno CRH, Salvador, v. 23, n. 60, p. 449–473, set./dez. 2010.

PETERS, G. Bourdieu e a Teoria das Práticas: um esboço de análise. Sociologia & Antropologia, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 187-211, abr. 2018.

PETERS, G. A virada praxiológica. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 123, p. 167-188, dez. 2020.

PETTICREW, M.; ROBERTS, H. Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide. Malden, MA: Blackwell Publishing, 2006.

PIRES, R. R. C. Por uma sociologia dos guichês: cotidiano e práticas de agentes estatais nas margens da burocracia. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, DF, n. 10, p. 5-21, out. 2016.

PIRES, R. R. C. (Org.). Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Ipea: Cepal, 2019.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; DUTRA, R. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional. In: PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea: Enap, 2018. cap. 10, p. 247-268.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas. 1. ed. Brasília, DF: IPEA: Enap, 2018.

SANTOS, M. S. dos. Política e Moral: A interferência das percepções particulares dos agentes públicos na execução das políticas sobre drogas. 2023. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2023.

SELL, C. E.; BOLDA, B. dos S. Instituição e estrutura: para uma abordagem integrativa na teoria social e política. Dados, Rio de Janeiro, v. 67, n. 1, e20210240, 2024. DOI: 10.1590/dados.2024.67.1.320.

SIQUEIRA, E. da S. Manicômio nunca mais? O debate sobre o fechamento de um hospital psiquiátrico em Campos dos Goytacazes e seu processo de desinstitucionalização. 2022. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2022.

WEBER, Max. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978.

WEBERING, Susana Iglesias. Os “pontos cegos” das teorias organizacionais segundo Guerreiro Ramos. Cadernos EBAPE.BR, v. 17, n. 3, 2019.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2. ed. Tradução Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2003.