

40º Encontro Anual da ANPOCS

Caxambu, 25/10/2016

Mesa Redonda MR3

“A implementação de políticas: o lugar das interações burocratas-público-alvo na (re)produção de desigualdades sociais”

**A implementação de políticas públicas nos encontros entre burocratas e destinatários: contribuições da sociologia do guichê**

Roberto Rocha C. Pires<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pesquisador visitante no Centro de Sociologia das Organizações (CSO) da Sciences Po, Paris, França (2015-2016), com apoio financeiro da CAPES e do IPEA. Pesquisador de carreira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Contato: [roberto.pires@ipea.gov.br](mailto:roberto.pires@ipea.gov.br)

## Introdução

Nos últimos anos, os estudos sobre implementação de políticas no Brasil têm crescido de forma inegável, tanto em termos quantitativos como qualitativos, no campo mais amplo da análise de políticas públicas. A primeira década dos anos 2000 marcou uma inflexão importante nesse sentido no país. Começam a ganhar visibilidade (inclusive em termos bibliométricos), estudos dedicados à reflexão sobre a temática da implementação, articulando simultaneamente os debates teóricos internacionais com análises empíricas mais densas de casos nacionais, superando o caráter genérico e ensaístico dos estudos das décadas anteriores (FARIA, 2012). Como resultado disso, um conjunto cada vez maior de pesquisadores têm contribuído para avançar nosso conhecimento sobre os processos, os atores e as dinâmicas internas ao Estado, com destaque para as análises da atuação de burocracias, para as interações entre estas e seus interlocutores não-estatais, e para os efeitos dessas dinâmicas sobre a produção concreta de políticas públicas em áreas diversas (MARQUES, 2013).

Apesar do crescimento e amadurecimento do campo, o seu desenvolvimento ainda tem ocorrido a partir de um conjunto relativamente estreito de referenciais, sobretudo, no caso das análises voltadas para atuação de burocratas em processos de implementação. O avanço dessa produção acadêmica no Brasil tem se dado de forma majoritariamente influenciada pela produção anglo-saxônica em torno do tema da implementação, com destaque incontestável à obra seminal de Michael Lipsky (1980). A análise de políticas públicas “de baixo para cima” (*bottom-up*) e o reconhecimento da discricionariedade no “nível da rua” tem levado analistas a privilegiar um foco sobre decisões, como atos discretos e passíveis de serem tomados como unidade de análise, para compreensão da forma por meio da qual burocratas na linha de frente influenciam os resultados e o desempenho das políticas públicas. Afinal, segundo Lipsky, “as decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho acabam se transformando nos serviços públicos que eles são responsáveis por executar” (LIPSKY, 1980: xii, tradução livre). Nessa linha, as interações rotineiras entre burocratas e usuários de serviços acabaram sendo relegadas a elemento contextual dos processos de tomada de decisão. Conseqüentemente, o valor interpretativo e o potencial explicativo das interações para a conformação cotidiana das políticas públicas, para as transformações nas relações Estado-sociedade e para as formas como esses encontros são experimentadas pelos atores permanecem ainda relativamente pouco explorados no debate nacional.

É precisamente sobre este ponto que o presente artigo pretende contribuir, por meio da apresentação dos resultados de uma revisão sistemática da literatura da sociologia do guichê

francesa (*sociologie du guichet*). O objetivo primordial é acrescentar novos referenciais e contribuir para ampliação dos horizontes analíticos para o campo de estudos sobre implementação e gestão de políticas públicas no Brasil.

A sociologia do guichê nomeia um conjunto de estudos que começaram a emergir na França a partir de meados da década de 1990. Trata-se de análises que visaram compreender o “Estado em ação” (JOBERT & MULLER, 1987) e se debruçaram sobre os guichês dos serviços públicos, em áreas tão diversas quanto assistência e seguridade sociais, habitação, imigração, segurança pública, serviços postais, financeiros e cartoriais. “Em sua origem, a palavra guichê designa uma pequena abertura provocada em uma porta monumental ou em uma muralha” (MOULIÈRE, 2001: 190, tradução livre). Os guichês instanciam fronteiras e liminaridades. 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. Para a administração, o guichê é uma abertura para o exterior e espaço da concretização de abstratos desideratos políticos e legais. Para o cidadão, ou usuário dos serviços, o guichê traz a personificação da instituição pública, por meio da qual se desdobrarão diálogos e trocas específicas sobre a sua situação. O guichê produz lugar, visibilidade e escuta. É nele que situações sociais ganham corpos, rostos e vozes.

Em função dessas características, o guichê passou a ser reconhecido como local estratégico para a compreensão das relações Estado-sociedade na produção de políticas e serviços públicos. Um ponto de referência para a observação, descrição e interpretação de práticas mal conhecidas, mas que, no entanto, têm caráter constitutivo no funcionamento governamental cotidiano. Um ponto de partida que, no entanto, oferece perspectivas e olhares bastante diversos. Para alguns, a atenção ao guichê trouxe oportunidades para o estudo minucioso da organização do trabalho burocrático no momento em que é realizado, a partir de interações cotidianas entre funcionários e usuários, revelando os desafios técnico-administrativos e, também, os processos adaptativos e as inovações que emergem para contorná-los (WARRIN, 1993; 2002; WELLER, 1999). Para outros, o guichê constitui, há longa data<sup>2</sup>, um símbolo (principalmente negativo) das relações entre instituições públicas e populações administradas, revelando-se, para além de um

---

<sup>2</sup> Como bem retratado pelo poeta Charles Péguy, na primeira década do século XX, “não é mais a barricada que discerne e que divide atualmente o bom povo da França, as populações do reino. É um dispositivo muito menor, mas, infinitamente mais difundido, que chamamos de guichê. Alguns quadros de madeira mais ou menos móveis, uma grade metálica, mais ou menos fixa, fazem as vezes de um guichê. É, portanto, com isso que governamos a França muito bem. (...) não temos mais atualmente a barricada discriminadora. Nós temos o guichê discriminador. Nele, há aquele que está atrás e aquele que está a sua frente. Aquele que se assenta atrás e aqueles que estão de pé a sua frente, aqueles que desfilam a sua frente, como em uma parada, um grotesco desfile de servidão livremente consentida” (PÉGUY, 1907: 27-28 apud DUBOIS, 2010, tradução livre).

agenciamento físico, um dispositivo de governo e de regulação e dominação social (DUBOIS, 2010; SIBLOT, 2006; SPIRE, 2008).

Assim, como será discutido em maior detalhe adiante, essa literatura tem o potencial de aportar elementos úteis tanto para a compreensão das influências das interações entre burocratas e usuários sobre as dinâmicas administrativas e de gestão dos serviços públicos, quanto para a análise dos efeitos destas interações sobre os públicos beneficiários. Dos dispositivos e agenciamentos que materializam o poder estatal, ao engendramento deste em relações de poder, desigualdade e dominação social. Assim, contribui igualmente para a compreensão de situações de manutenção e expansão de políticas (status quo) e de reformas e transformações nas formas de provisão de serviços públicos (mudança institucional).

A revisão da literatura foi empreendida de forma sistemática e abrangente. Primeiramente, a coleta e identificação dos textos se baseou em buscas<sup>3</sup> na plataforma eletrônica CAIRN.INFO<sup>4</sup>, a qual concentra as principais publicações (artigos em periódicos e livros) na área de ciências humanas e sociais na França. Essas buscas foram complementadas por incursões semelhantes na plataforma JSTOR, com fins de identificar publicações sobre o tema fora da França ou comentários sobre produções francesas publicadas em inglês. Às buscas eletrônicas se somou à consulta a especialistas na área no sentido de colher sugestões sobre textos adicionais e obras de referência. Dessas buscas e consultas, resultou um conjunto de 31 publicações pertinentes para revisão. Por meio de um processo de “bola de neve bibliográfica”, o qual envolveu a identificação de obras relevantes citadas nas referências bibliográficas dos estudos lidos, acrescentou-se mais seis itens à lista, perfazendo um total de 37 publicações (entre livros, capítulos de livros e artigos, publicados entre 1993 e 2015) que compuseram o acervo base para a presente revisão<sup>5</sup>. Todas estas publicações foram objeto de leitura e fichamento pelo presente autor.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na primeira seção, a seguir, apresenta-se brevemente a sociologia do guichê, suas ambições, abordagens metodológicas e implicações gerais. A segunda seção visa resgatar o contexto histórico de origem desses debates, os antecedentes e as principais influências teóricas, assim como apresentar as duas principais vertentes analíticas que estruturam o debate interno da sociologia do guichê. Em seguida, a terceira seção adentra nas contribuições específicas dessa literatura para os debates sobre discricionariedade,

---

<sup>3</sup> Como termos de buscas foram utilizados « *guichet* » no título e « *guichet* » e « *sociologie du guichet* » no corpo do texto, englobando todos os tipos de documentos disponíveis.

<sup>4</sup> Portal associado a Biblioteca Nacional da França (BNF), cuja missão é dar amplo acesso à produção editorial francófona digital (<http://www.cairn.info/>).

<sup>5</sup> A lista completa de publicações e referências bibliográficas pode ser fornecida pelo autor mediante solicitação via e-mail, uma vez que nem todas essas obras são efetivamente citadas nesta revisão.

heterogeneidade de condutas e modos de interação nas linhas de frente do serviço público. Finalmente, na quarta seção, são destacadas as tendências atuais e questões emergentes para uma agenda de pesquisa presente e futura e os limites teóricos e metodológicos que têm caracterizado os estudos da sociologia do guichê francesa e de que forma eles podem ser abordados por estudos semelhantes no Brasil.

### **1. Políticas no guichê e políticas do guichê**

A revisão sistemática da literatura permitiu identificar alguns elementos comuns marcantes na produção da sociologia do guichê francesa. Uma primeira marca notável diz respeito ao fato desses estudos se basearem fortemente na abordagem etnográfica, na observação por períodos de tempo prolongados dos encontros e do trabalho realizado nos guichês, no seu próprio contexto de produção. Nos principais estudos produzidos nessa área, os pesquisadores acessaram o “terreno” se tornando eles próprios funcionários do guichê, muitas vezes como estagiários ou temporários, além de observações em salas de espera, no “*back office*” e de diversas entrevistas com agentes administrativos e usuários dos serviços estudados.

Um segundo traço marcante dos estudos da sociologia do guichê diz respeito a uma atenção especial e detalhada à três elementos centrais para as análises: a) as tarefas e atividades que conformam a rotina de trabalho, assim como as condições e recursos para o seu desempenho cotidiano (instrumentos, objetos, tempos, espaços físicos e instalações, etc.); b) a caracterização do público demandante, usuário ou beneficiário, em termos sócio demográficos, territoriais e comportamentais; e c) a descrição e análise dos encontros, das suas motivações, conteúdo das conversas, formas e situações de interação, aos encaminhamentos dali gerados, explorando as incertezas, tensões e acordos produzidos.

Como resultado da observação *in loco* das interações, essa literatura revelou e tem se apoiado na desmistificação da crença disseminada na existência de “usuários padrões” e “burocratas impessoais”. Segundo Dubois (1999), não existem nem burocratas impessoais, que seguem à risca as regras definidas, nem usuários que possam ser “processados” de forma rotineira e mecânica, mas apenas atores sociais dotados de trajetórias e personalidades que, dentro de certas condições e limites, precisam desempenhar o papel de burocrata ou cliente padronizado. A adoção desses papéis é, segundo o autor, resultado da adaptação estratégica das duas partes aos contextos e constrangimentos presentes na situação da interação.

As abordagens etnográficas desses encontros administrativos rompem com visões jurídico-normativas ou de senso comum sobre a forma como os serviços públicos deveriam ser prestados

ou como procedimentos legais e administrativos deveriam ser seguidos. Denunciam contrastes entre previsões formais (regras, decisões e discursos) e concepções, valores e práticas construídas e compartilhadas (ou tensionadas) entre agentes administrativos, assim como também, entre eles e os usuários. Revelam as complexidades, nuances, ambivalências e processos até então ocultos ou implícitos que caracterizam a produção cotidiana das políticas públicas e nos ajudam a compreender melhor suas interferências no funcionamento do Estado e na vida dos cidadãos.

As análises de Alexis Spire e Martine Bourgeois ilustram bem as características e contribuições mais gerais dos estudos da sociologia do guichê francesa. Spire (2007) se dedicou à investigação da implementação da política francesa de imigração e concentrou o olhar nos serviços locais (*prefecture de police*) responsáveis pela concessão e renovação de autorizações de permanência no país aos demandantes de asilo. O pesquisador se candidatou a uma vaga de agente administrativo temporário em um município na região metropolitana de Paris e, assim, pôde fazer parte do serviço e observar cotidianamente a atuação dos seus “colegas”, o comportamento dos demandantes, as interações entre eles e seus desdobramentos. O estudo revela que, apesar do debate sobre imigração ser reconhecido e ocupar um lugar estruturante no campo político nacional, a prestação de serviços nessa área ocupa lugar de rejeição no campo burocrático. As unidades implementadoras da política são compostas por uma maioria de funcionários temporários, com baixos salários, pouco treinamento e alta rotatividade para fazer face às situações raramente simples vividas pelos demandantes de asilo. Soma-se a isso a precariedade das instalações físicas, com ausência de ventilação, computadores frequentemente em pane e salas de espera inadequadas ao tamanho da demanda. A rejeição administrativa se verifica também no isolamento e desorientação (superior e normativa) dos funcionários, os quais gozando de ampla discricionariedade, atuam de forma bastante heterogênea.

A partir desse quadro, chamam atenção dois dentre os diversos achados relevantes do estudo de Spire. O primeiro diz respeito ao desenvolvimento de critérios internos e informais de discriminação das demandas, colocados em prática pelos funcionários. À medida que são submetidos ao atingimento de metas de produtividade (número de dossiês processados por dia), os funcionários do guichê dos serviços de imigração desenvolveram clara preferência pelos dossiês menos complicados (isto é, os mais bem preenchidos e documentados). E nessa lógica, os demandantes chineses passaram a ocupar lugar privilegiado no sistema de representações dos agentes administrativos, pois seus dossiês são usualmente impecavelmente preenchidos à mão e normalmente pela mesma pessoa. Independentemente de qualquer suspeita que esses dossiês

possam levantar<sup>6</sup>, o fato é que, para os agentes, eles são um meio mais rápido de se atingir a meta e terminar a jornada de trabalho mais cedo. Pelo mesmo motivo, demandantes de outras nacionalidades são associados a dossiês problemáticos e trabalhosos, ou seja, casos a serem, dentro do possível, evitados ao máximo. Assim, normas internacionais e nacionais em matéria de acesso e processamento de pedidos de asilo são truncadas por critérios e dinâmicas relacionais locais, os quais eventualmente podem operar formas racismo ou autoritarismo.

O estudo de Bourgeois (2015), em seu turno, se baseou em observações e entrevistas em organismos públicos responsáveis por operar a política de habitação de interesse social, em especial os processos de demanda e alocação de imóveis designados à modalidade de aluguel social (*HLM-habitation à loyer modéré*). Os organismos HLM também têm a atribuição de fazer valer o princípio legal da mistura ou diversidade étnico-racial no povoamento dos conjuntos habitacionais. A pesquisadora acompanhou as interações entre demandantes e funcionários de organismos HLM em três localidades distintas, visando compreender como as regulamentações e o princípio da diversidade eram interpretados na ponta e, conseqüentemente, como se produzia o acesso ao direito à habitação. Os resultados indicaram uma ampla variação na forma como o princípio da diversidade era interpretado, assim como nas formas de colocá-lo em prática. A situação se tornava problemática quando essa variedade de interpretações se cruzava com objetivos gerenciais dos organismos HLM locais, como a sustentação financeira e a manutenção da ordem nos conjuntos habitacionais. Nessa intercessão, emergiam tipificações coletivas, rotinas burocráticas e critérios informais, por vezes até ilegais, para a discriminação de quais demandantes deveriam ter acessos às unidades habitacionais. Os agentes na ponta gerenciavam a ocupação dos imóveis com base em julgamentos estereotipados dos comportamentos de indivíduos de diferentes origens étnicas, delimitando fronteiras entre aqueles candidatos “bons”, merecedores e aqueles candidatos “ruins”, com histórico complicado, em situação de risco ou em famílias “não-estruturadas” e potencialmente causadores de problemas, desvirtuando, assim, as intenções da legislação e os objetivos últimos de uma política inclusiva de habitação de habitação de interesse social.

Esses exemplos ilustram não só as estratégias metodológicas mais comuns, como também algumas das (e não as únicas) linhas de investigação praticadas no campo da sociologia do guichê francesa. A busca por uma compreensão mais pormenorizada dos processos de implementação, dos contrastes entre prescrições formais e práticas locais, e das condições de uso da discricionariedade em situações de interação, contribui para a compreensão dos processos de produção de políticas públicas não só ao apontar os possíveis “déficits de implementação” – i.e.

---

<sup>6</sup> Alguns dos entrevistados na pesquisa levantam a hipótese de que isso se deve ao envolvimento da máfia chinesa.

precariedades diversas verificadas nas pontas de uma política pública supostamente bem formulada e planejada no topo – mas, também, os elementos indicativos do que poderia ser caracterizado como um “truque da implementação”<sup>7</sup> (DUBOIS, 2010; BOURDIEU 1990; 1993) ou, também, como a “má fé institucional” (SOUZA, 2009; TORRES, 2015) – i.e. quando a percepção sistemática e continuada de precariedades na gestão do serviço na ponta, somada à percepção de efeitos opostos (ou bem diferentes) daqueles publicamente defendidos pelo discurso político formal, nos permite hipotetizar uma intencional dissociação entre objetivos anunciados e resultados obtidos.

Finalmente, os exemplos ilustram uma linha importante de achados recorrentes nos estudos da sociologia do guichê, a qual já fora bem apontada por Dubois (2010: 23): “o guichê não é apenas o ponto de contato necessário entre políticas públicas e as populações que elas visam (*as políticas no guichê*), mas constitui também o local no qual repousa um modelo operativo de uma intervenção pública que visa a regular essas populações (*as políticas do guichê*) ” (tradução livre).

## **2. Contexto de origem, influencias teóricas e principais vertentes analíticas**

A sociologia do guichê francesa começa a ganhar contornos claros a partir de meados dos anos 1990. Mas essa emergência é tributária de acontecimentos histórico-políticos e desenvolvimentos teóricos das décadas anteriores. Um ponto de partida importante e que condiciona os rumos dos debates subsequentes são as reformas de modernização do serviço público na França, empreendidas a partir do final da década de 1980. Esse período foi marcado por processos de ajuste fiscal e reforma da administração pública em diversos países do norte global. Se nos países de tradição anglo-saxônica a tônica das reformas envolvia parcerias e transferências da prestação de serviços públicos para entidades do setor privado, a tradição republicana francesa apostava em reformulações, mas sem abandonar a ideia de um estado forte e prestador de serviços. Além disso, combinava-se aos impulsos de reforma administrativa a percepção crescente de que a manutenção da coesão social dependia da adaptação dos serviços públicos aos segmentos vulneráveis da população e aos territórios entendidos como desfavorecidos.

Esses impulsos para a reforma administrativa e para a adaptação dos serviços conformaram a chamada “era da modernização” (WARRIN, 1997; 2003). Em fevereiro de 1989, foi promulgado o decreto sobre a “Renovação do Serviço Público”, o qual definia o Estado como “promotor do progresso econômico e social” e que a melhoria da qualidade dos serviços deveria envolver

---

<sup>7</sup> No original, « ruse de la mise en œuvre ».



“respostas diferenciadas de acordo com categorias de público usuário ou beneficiário” (SIBLOT, 2005). A partir desta e de outras regulamentações subsequentes<sup>8</sup>, iniciou-se uma fase de contratação e financiamento de estudos e pesquisas pelos órgãos da área de administração do governo francês. O foco era o desenvolvimento de propostas e avaliação de esforços em curso para a modernização do serviço público. Nesse contexto, a análise da atuação dos agentes de base e suas interações com usuários, o face-a-face nos guichês, se tornou objeto privilegiado de tanto de pesquisas quanto de ações governamentais.

Essa abertura histórico-política ao tema encontrou no campo teórico os aportes da sociologia da administração francesa e do interacionismo simbólico norte-americano. No primeiro caso, a obra de Michel Crozier desenvolvia no campo de estudos das organizações toda uma perspectiva sobre ação e relações estratégicas, que a partir das noções de incertezas e racionalidade limitada, questionava as abordagens mais estruturalistas-institucionais e tematizavam as relações de poder entre subgrupos profissionais, unidades administrativas e culturas organizacionais (CROZIER, 1964; CROZIER & FRIEDBERG, 1977). No segundo caso, tomou-se de empréstimo da obra de Erwin Goffman uma microsociologia das relações face-a-face, uma abordagem dramaturgicada da interação humana, o recurso a papéis sociais e a noção central de “reparação”, segundo a qual as situações de interação contêm um componente de invenção que permite aos atores produzir conjuntamente a inteligibilidade da situação (GOFFMAN, 1968). Um cruzamento de perspectivas teóricas que veio reforçar a relevância da agência dos atores estatais envolvidos na implementação cotidiana de políticas públicas e inserção destes em dinâmicas interacionais.

Essa confluência de acontecimentos e teorias fez emergir no início dos anos 1990, o campo das "relações de serviço", que tem como seus pioneiros os trabalhos de Isaac Joseph (1988) e Philippe Warrin (1992). Essa literatura se dedicou a questionamentos em torno dos papéis, comportamentos e competências dos agentes prestadores de serviço em situações de interação com usuários. Face à observação das disfunções e imperfeições dos sistemas organizacionais alvos da reforma em curso, os estudos das “relações de serviço” levantaram as possibilidades de um papel reparador para os agentes de implementação na ponta, enxergando possibilidades de mudança por meio de adaptações produzidas nas situações de interação (WARIN, 2003)<sup>9</sup>. No contexto histórico em que se situava, fez dos agentes em contato com usuários (e de suas

---

<sup>8</sup> Em 1992, a “*Charte des services publics*” explicita de forma mais precisa a importância da acessibilidade dos serviços na zona rural e nos “*quartiers difficiles*”. Em 1995, a circular sobre a “Reforma do Estado” torna essas questões ainda mais visíveis, evocando ações em favor dos setores urbanos em dificuldade e da luta contra exclusão por meio da melhoria dos serviços prestados (SIBLOT, 2005).

<sup>9</sup> Como exemplo, é possível citar o livro organizado por Philippe Warrin, em 2002, baseado em uma pesquisa encomendada pelo governo francês sobre a “performance da justiça”, com foco na atuação dos agentes de base, segundo o qual os « pequenos funcionários », diretamente confrontados com a evolução da sociedade, interveem como “reparadores da justiça”, a partir de uma ética da equidade que garante a todos os usuários uma igualdade de resultados.

competências individuais) o objeto, por excelência, dos debates sobre a modernização administrativa (WARIN, 1997).

Marcados pela motivação reformista e pelas ambições de intervir nos debates administrativos correntes, os estudos das “relações de serviço” lançaram as bases para uma verdadeira sociografia dos encontros no guichê. Do aprofundamento do olhar sociológico sobre essas interações emergiu um conjunto de estudos identificados com uma sociologia do guichê. Sinalizadores importantes dessa virada, dois livros simultaneamente publicados em 1999, um por Jean-Marc Weller e outro por Vincent Dubois, consolidaram o subcampo e se transformaram na representação mais visível de duas vertentes ou polos de um debate interno, as quais serão discutidos nas duas subseções a seguir.

### 2.1. “O Estado no guichê”<sup>10</sup>: coprodução de serviços em meio a redes sócio-técnicas

Uma primeira vertente analítica nos estudos da sociologia do guichê é representada pelo trabalho de Jean-Marc Weller, desenvolvido ao longo dos anos 1990. O seu livro (1999), que reúne insights e análises de diversos artigos publicados anteriormente, se situa exatamente como um prolongamento do itinerário analítico dos estudos das relações de serviço. Ele tem como contexto de partida as reformas de modernização do serviço público, sobretudo, aquelas que têm foco na mudança de relação com usuários e clientes. Segundo o autor, o guichê seria o lugar emblemático dessas transformações, no qual encontros, tensões e sinergias acontecem e no qual se torna possível observar com clareza os impactos dessas reformas do setor público.

O estudo de Weller (1999) é baseado em entrevistas, observação direta e etnografia das interações entre agentes de acolhimento e beneficiários em uma agência do instituto de seguridade social e um posto da Caixa de Benefícios Familiares (*Caisse d'Allocations Familiales* - CAF), ambos localizados na periferia parisiense, pelo período de um ano. A análise privilegia a observação e a interpretação das transformações do trabalho administrativo, as condições, elementos e instrumentos envolvidos no fazer, e os efeitos dessas transformações sobre o serviço prestado e sobre os funcionários encarregados de presta-lo. Assim, em linha com a tradição dos estudos das relações de serviço, investiga-se as relações, mas com o objetivo prioritário de se compreender os atores e agenciamentos estatais.

Weller inova, no entanto, não apenas pela ênfase no guichê como posto de observação e ancoragem analítica, mas, sobretudo, por desenvolver uma reflexão sobre a coprodução dos serviços na interação, a partir da aplicação da noção de redes sócio-técnicas (CALLON, 1986; LATOUR, 1989; 2005). Na análise desenvolvida por Weller, o encontro no guichê envolve uma

---

<sup>10</sup> Em referência ao título do livro de Weller (1999) "L'état au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics".

tensão latente, um confronto de discursos e, conseqüentemente, incertezas e instabilidades. O usuário que chega ao guichê da administração exprime suas expectativas e crenças quanto à natureza da sua demanda e situação particular. Simetricamente, a agente do outro lado do guichê apresenta as suas definições de realidade e as suas possibilidades de categorização. Tal como relatado por Weller sobre o seu caso empírico,

“(...) o trabalho dos agentes nesses encontros é determinar os direitos à aposentadoria dos trabalhadores do regime geral, calcular o montante da pensão e, depois, garantir seu adequado pagamento. Para tal, os agentes precisam apreciar as demandas de aposentadoria, em função da idade do demandante, decurso de sua atividade profissional e outras particularidades associadas à sua carreira e, às vezes, a outros parâmetros, como número de filhos em idade escolar e condições de saúde (...) basicamente, a função primordial dos agentes consiste em transformar a aposentadoria da vida ativa em somas de dinheiro” (1999: 39, tradução livre).

Nesse encontro, o desafio central de um burocrata na linha de frente do serviço público é duplo. Por um lado, ele precisa traduzir uma demanda singular (isto é, a vida ativa de um demandante) em categorias jurídicas, administrativas e financeiro-contábeis. Por outro lado, precisa obter o consentimento do demandante sobre a operação anterior, dissolvendo a tensão entre os discursos de cada parte, reduzindo as incertezas sobre o processo e evitando recursos exteriores à interação (i.e. revisões por superiores ou a judicialização do processo). Por isso, o que emerge, de fato, é um processo de coprodução, por meio do qual funcionários e usuários precisam entrar em acordo e estabelecer uma definição comum sobre a situação, transformando discursos civis, pessoais e específicos em categorias jurídico-administrativas-contábeis padronizadas.

Mas, interessantemente, a produção desses acordos sobre uma definição comum da situação entre burocratas e os seus atendidos não se baseia apenas em atividades comunicacionais, as quais devem continuar sendo observadas com minúcia (WELLER, 1997)<sup>11</sup>, mas, também, em documentos, regras, códigos, sistemas informatizados, bancos de dados, formulários, discos-rígidos, etc., os quais formam, conjuntamente com os atores humanos, redes sócio-técnicas. Segundo Weller (1999), essas redes envolvem longas cadeias de interação entre seres humanos (agentes e usuários) e seres não humanos (como os objetos listados acima) e permitem a materialização, formalização e a equivalência entre categorias com distintas linguagens e ordens de valores internos (e.g. pessoal, administrativo, jurídico e financeiro). Por meio desses processos, essas redes podem resultar na estabilização das demandas dos usuários ou, por vezes, controvérsias e tensões não passíveis de resolução no seu âmbito. Trata-se de um trabalho

---

<sup>11</sup> Em trabalho publicado em 2007, Weller se dedica a análise de um conjunto de interações via telefone entre usuários e funcionários da CAF, demonstrando a virtualidade do conceito de “guichê” e desenvolvendo um esquema analítico mais atento à mobilização da linguagem nessas interações.

complexo de n-representações, envolvendo pessoas, conhecimento, documentos, instrumentos tecnológicos e um esforço constante de alinhamento entre eles (LATOURE, 1996).

Com base em Callon (1986) e Latour (1984), Weller propõe entendermos a atividade do burocrata ao guichê como a dos inovadores e engenheiros sociais, descritos pelos primeiros autores. Pois, tal e qual, burocratas precisam mobilizar seres heterogêneos, como as pessoas diretamente envolvidas e aqueles encarnados nos textos, computadores, normas, etc., e constituir uma "rede" para descrever a situação e a estabelecer uma relação durável entre esses entes, a qual se materializa em dossiês depositados nas agências da seguridade e da assistência social (ou, contemporaneamente, digitalmente arquivados em servidores).

Enfim, uma primeira vertente de análise da sociologia do guichê francesa se volta prioritariamente para a maneira como agentes de ponta organizam seu trabalho, os esquemas interpretativos que eles adotam para compreender, classificar, tipificar as demandas dos usuários, e para um conjunto de objetos sobre os quais eles se apoiam para agir e tomar uma decisão. Trata-se de uma abordagem que valoriza a agência criativa aos burocratas da ponta, pois, ainda que estes sejam entendidos como imersos em situações de interação e coprodução por meio de redes sócio-técnicas, cabe-lhes encontrar os caminhos possíveis para solução ou estabilização de problemas. Além disso, essa vertente nos auxilia a ir além da usual dicotomia entre o formal e o informal no trabalho burocrático, permitindo o estabelecimento de continuidades entre ordem técnica e trabalho humano, entre regras formais e a atividade interpretativa das pessoas, sem a qual não seria possível fazer a rede girar. Para Weller (1999), apreciar o trabalho administrativo em ação exige, portanto, apreender a importância da linguagem, mas, também, dos objetos, dos corpos, do ambiente que articula a atividade e define um "agenciamento" possível de atores e recursos.

## 2.2. “A vida no guichê”<sup>12</sup>: interacionismo crítico, desigualdade e pobreza

Uma segunda vertente da sociologia do guichê se consolida a partir do trabalho de Vincent Dubois, também desenvolvido no curso dos anos 1990. Seu livro, lançado no final daquela década, também se baseia em abordagem etnográfica, envolvendo observações e entrevistas, concentrando-se exclusivamente na Caixa de Benefícios Familiares (*Caisse d'Allocations Familiales* - CAF). Ao longo do ano de 1995, Dubois observou cotidianamente as interações entre burocratas e usuários na provisão de serviços financeiros (i.e. bolsas e benefícios sociais) para as camadas mais empobrecidas e desestruturadas da sociedade, em duas agências localizadas nas imediações de Paris (DUBOIS, 1999).

---

<sup>12</sup> Em referência ao título do livro de Dubois (1999) “La vie au guichet: Relation administrative et traitement de la misère”.

Embora igualmente enraizado nos *insights* do interacionismo simbólico (incorporando também a obra de Everett Hughes, para além de Goffman), o estudo de Dubois se constrói como uma crítica direta aos debates dos anos anteriores na área de “relações de serviços”. Incorporando Bourdieu (1972), segundo o qual “a verdade da interação nunca reside inteiramente dentro da própria interação”, Dubois questiona frontalmente a noção de “coprodução”, denunciando sua descontextualização de uma análise da estrutura social. O autor busca um realismo sociológico para corrigir o encantamento da interação que havia dominado os estudos anteriores. A descrição fina das práticas individuais nas situações de interação precisa ser colocada em perspectiva mais ampla, restituindo-se a estrutura de relações sociais na qual ela se insere. Segundo Dubois, por detrás dos papéis de burocrata ou de usuário, existem agentes sociais portadores de atributos e disposições que influenciam na forma e no desenvolvimento de suas relações. Nesse sentido, não há nenhuma razão para supormos que os dois atores sejam naturalmente movidos por uma racionalidade comum na busca de uma finalidade comum. Pelo contrário, nada deveria nos impedir de perceber cada ator perseguindo interesses não necessariamente convergentes, cada qual com seus próprios recursos, ainda que desiguais, para influenciar no curso da relação (DUBOIS, 1996).

Assim, diferentemente de Weller (1999), cuja análise mais centrada na tradição da sociologia das organizações nos lança em uma reflexão mais interna à produção dos serviços, na qual os agentes são, sobretudo, caracterizados pelo seu contexto organizacional, ocupacional e profissional; a abordagem de Dubois, por sua vez, inscrita na tradição da sociologia crítica, nos lança em uma reflexão sobre os efeitos das características sociais dos usuários e dos burocratas sobre as relações que se formam entre eles. Por isso, o esforço aqui é o de restituir as relações de guichê ao conjunto das relações sociais dentro das quais eles inserem (CARTIER, 2003).

A partir da crítica à descontextualização social da noção de coprodução, Dubois oferece um esquema analítico alternativo, voltado para pensar as interações no guichê como influenciadas por relações de classe e possuindo efeitos sociais sobre os usuários dos serviços (i.e. violência simbólica, institucional e reprodução de desigualdades), dentro do qual discussões sobre poder e dominação passam a ganhar centralidade.

Nesse esquema, um primeiro aspecto diz respeito à percepção de uma inevitável assimetria nas relações entre burocratas e usuários nos “guichês” do serviço público (CORCUFF, 1996). De um lado, os usuários são colocados diante de uma instituição na condição de demandantes de recursos importantes, muitas vezes urgentes, para sua sobrevivência. De outro lado, acrescenta-se

a opacidade administrativa, requisitos de conhecimento e domínio de linguagem técnica<sup>13</sup>, e, finalmente, as incertezas e o tempo do funcionamento burocrático. Desse encontro, Dubois identifica a emergência de uma situação de dependência estrutural do usuário em relação ao agente administrativo, pois à dependência financeira em relação ao serviço/instituição (CAF) se acumula uma dependência em relação ao agente do guichê, pelo bom tratamento e encaminhamento das demandas e dos dossiês dos usuários.

Em seguida, esses encontros estruturalmente assimétricos, nos quais os agentes se transformam em juízes da pertinência das demandas que lhe são formuladas, fazem com que interações supostamente administrativas se revistam de um caráter normativo. Nesse contexto, “a mera aplicação de categorias administrativas se torna uma atribuição de status e a apreensão da relação administrativa equivale a uma re-apreensão das normas da vida social” (1999: 138, tradução livre). O trabalho dos agentes do guichê envolve, em grande parte, a verificação e processamento de informações sobre usuários, as quais são, usualmente, fornecidas por eles mesmos (por exemplo, declarações sobre estado conjugal, idade, situação empregatícia, número de filhos, endereço, entre outras). Narrativas de situações íntimas, pessoais e particulares precisam ser enquadradas e caber em categorias administrativas restritivas. O controle burocrático das identidades ao guichê se apresenta, assim, como exemplar do potencial de violência simbólica, pois impõe aos indivíduos uma leitura sobre sua existência social. E, por estarem associadas ao acesso a serviços e benefícios importantes para os usuários, na maior parte do tempo, as categorias administrativas produtoras de identidades são aceitas e fortemente interiorizadas, ao ponto de os indivíduos passarem a definir a si mesmos a partir dessas classificações frequentemente estigmatizantes (e.g. “família desestruturada”, “cotista”, “usuário/inscrito no Programa X”, etc.), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação.

Um exemplo dessa violência no controle de identidades pelos agentes do guichê é retratado por Alexis Spire, a partir de sua observação das interações entre demandantes de asilo e funcionários de uma agência local da autoridade imigratória francesa. Em um caso envolvendo a renovação da autorização de residência (*titre de séjour*), o autor narra a interação observada:

“Um senhor idoso caminha ao guichê apoiado em muletas e entrega o formulário à funcionária sentada ao guichê. No campo de identificação de sua nacionalidade, ele escreveu ‘curdo’ e então a funcionária lhe demandou que corrigisse. Ele pareceu não compreender a orientação. Ela, então, começa a gritar: ‘não há uma nacionalidade curda, coloque turco!’ O homem então

---

<sup>13</sup> Segundo indicou um dos entrevistados de Dubois, “para algumas pessoas a CAF é um pouco como a bíblia, (...) e os agentes do guichê se tornam os interpretes autorizados de suas verdades essenciais” (1999: 118, tradução livre).

confirmou que se apresentava como curdo e que era por esta razão que vinha demandar o asilo. A funcionária o ameaçou de não registrar sua demanda e lhe mandar de volta para fila. Com ar aterrorizado, ele pega de volta o formulário com a mão trêmula e tenta explicar à funcionária que ele não sabe escrever. Ela, então, escreveu 'turco' sobre uma folha em branco, entregando-lhe para copiar a fórmula correta para o bom andamento do formulário com o seu pedido" (SPIRE, 2008: 65)

O controle de identidades e a atribuição de status contribui também para a gradual construção do público para o qual se direcionam as políticas implementadas no guichê. Isto é, tal como elaborado por Frigoli (2009), as relações do guichê contribuem na "fabricação" do público-alvo para os quais os serviços deveriam estar dirigidos. Ao examinar as interações entre demandantes de asilo humanitário e os agentes do serviço francês de proteção a refugiados e apátridas (OFPRA), Frigoli identificou um processo por meio do qual os demandantes reconstróem suas identidades para lidar com as incertezas do processo e se tornarem "mais adequados" aos quadros normativos que orientam a implementação da política. Uma vez que cabe aos agentes do "guichê" a apreciação da legitimidade, a recepção e o enquadramento oficial da demanda, "os demandantes de asilo são conduzidos a elaborar 'estratégias retóricas' na construção de narrativas sobre suas próprias histórias" (FRIGOLI, 2009: 138). Assim, o demandante se reconstrói a partir do quadro de interpretação do burocrata ao guichê, rerepresentando-se conforme a lógica, os critérios e os modos de funcionamento deste. Nesse sentido, as interações ao guichê transformam não só as políticas públicas que por meio delas são implementadas, mas também interferem na constituição dos seus próprios usuários, demandantes ou públicos beneficiários.

Nessa linha, o trabalho de Yasmine Siblot (2006) acrescenta referenciais importantes para se pensar os efeitos das relações administrativas sobre a trajetória social e a produção de um sentido de lugar dos usuários. Por meio do estudo de trajetórias biográficas individuais e familiares de usuários de diferentes serviços, todos residentes em um mesmo bairro popular da periferia parisiense, a autora argumenta que as diferentes relações que podem ser estabelecidas com instituições públicas prestadoras de serviços sociais, podem ser decisivas na constituição de um "sentido de lugar social" para esses indivíduos. Isso porque essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que os usuários fazem sobre a sua localização social. Com base na análise das trajetórias biográficas, a autora constrói uma tipologia com quatro categorias para os casos mais típicos para dar conta das relações práticas e políticas entre usuários e instituições.

- No primeiro tipo, tem-se uma relação distanciada da administração, típica de famílias mais próximas à classe média. Enquanto alguns destes experimentam uma modalidade benevolente e eufemística dessa distância, outros encarnam um desprezo social em relação aos extratos mais

precários, alimentado por um despeito em relação aos serviços assistenciais oferecidos pelo sistema público;

- No segundo tipo, famílias populares estáveis, ainda que submetidas a riscos eventuais, desenvolvem um uso positivo das relações administrativas. Tendo adquirido uma expertise rotineira das relações administrativas, mostram habilidade de recorrer aos recursos materiais e simbólicos para o bem-estar de suas famílias, especialmente, como forma de evitar as ameaças eminentes de empobrecimento e precarização.

- No terceiro tipo, famílias estáveis, mas em via de desestabilização, tem na relação administrativa a revelação de um sentimento de perda. Os relatos de dificuldades na interação com as agências e as decepções delas decorrentes se associam a uma experiência de “queda” ou decadência social, traduzindo-se em uma desconfiança em relação às instituições e às políticas públicas do cuidado social;

- Finalmente, no quarto tipo, tem-se as situações de precariedade nas quais os recursos de interconhecimento e a ajuda mútua se tornam cruciais nas relações com a administração. As trajetórias de estabilização fora da precariedade revelam, ao mesmo tempo, uma forte experiência de constrangimento em relação a administração e o domínio desse constrangimento graças à desenvoltura pessoal no trato com os agentes administrativos, devido a laços localmente estabelecidos.

Enquanto nos primeiros dois tipos, a experiência de relação administrativa serve para confirmar sua distinção ascendente ou para aportar recursos para estabilização de uma posição social, nos dois últimos tipos, a dependência de recursos e o sentimento de ter que “pedir esmola” às instituições, produzem uma percepção de decadência, levando seja a um ressentimento em relação às instituições e às políticas ou à busca por formas de lidar positivamente com a vergonha derivada da própria precariedade (SIBLOT, 2006).

Finalmente, a relação entre burocratas e usuários nas trincheiras do serviço público também precisa ser analisada como elemento constitutivo do sentido de lugar e posição social destes agentes encarregados da prestação do serviço. Tal como demonstrado no estudo de Siblot (2006), os funcionários constroem e compartilham discursos sobre o público desfavorecido com o qual eles precisam lidar cotidianamente: a estranheza e irracionalidade dos seus comportamentos, os quais “impedem” que os funcionários de organizem bem o serviço (ex.: “chegam todos na mesma hora, em bandos, no final do nosso turno, sempre deixam para a última hora...”), a desconfiança em relação a demandas não usuais, o temor constante de fraudes, as histórias de golpes. Esses discursos coletivos têm um duplo caráter. São, por um lado, importantes elementos de uma



solidariedade profissional, da sociabilidade entre os agentes, de sentimento de pertencimento e compartilhamento de dificuldades vividas. Mas, por outro lado, são uma forma de distinção que sublinham uma solidariedade social e operam um distanciamento dos usuários. “Ao condenarem os comportamentos do ‘povo’, os agentes do guichê valorizam os seus próprios” (SIBLOT, 2006; tradução livre) e, assim, normas de classe se apresentam como um componente essencial das relações entre os agentes e os seus públicos.

Em suma, essa segunda vertente de análise presente nos estudos da sociologia do guichê francesa nos convida a perceber as interações entre burocratas e cidadãos na “coprodução” dos serviços públicos a partir de uma perspectiva mais ampliada, restituindo-se a estrutura de relações sociais na qual elas se inserem. Nesse sentido, burocrata e usuários passam a ser concebidos como atores com inserções e trajetórias sociais anteriores e que realizam seus potenciais estruturais em situações de interação. Se, por um lado, esse esforço de perceber as interações ao guichê como manifestações de estruturas sociais mais amplas reduz o seu potencial de agência e criatividade; por outro lado, essa perspectiva abre possibilidades de reflexão sobre os efeitos sociais que essas interações na implementação de políticas podem ter sobre os usuários e os burocratas envolvidos.

### **3. Compreendendo a heterogeneidade de condutas e modos de interação nas linhas de frente do serviço público**

Há várias décadas, tem-se verificado o interesse analítico em se compreender melhor o comportamento e as condutas dos agentes que atuam no chão de fábrica ou nas fronteiras entre a organização e seus públicos. Estudos clássicos na literatura sobre organizações (SIMON, 1947; GOULDNER, 1954; CROZIER, 1964; MEYER & ROWAN, 1977), sociologia do direito (BITTNER, 1967; WILSON, 1968; VAN MAANEN, 1973) e implementação de políticas públicas (PRESSMAN & WILDAVSKI, 1973; LIPSKY, 1980), apenas para citar alguns exemplos, há décadas já apontavam uma dissociação entre, de um lado, as intenções explicitadas em atos normativos, estruturas administrativas e decisões políticas e, de outro, as práticas efetivamente adotadas pelos funcionários na ponta no cotidiano do seu trabalho. Esse movimento deflagrou análises sobre como essa dissociação entre o formal e o prático explica os resultados produzidos por leis, organizações e políticas públicas. As explicações passaram, em grande medida, pela percepção da discricionariedade também nos extratos subalternos das organizações. Devida a uma série de fatores – como a abstração das leis e normas, complexidade das tarefas, características dos públicos-alvo, condições de exercício do trabalho, entre vários outros – agentes que deveriam estar simplesmente cumprindo ordens do topo e seguindo regulamentos

passavam a interpretar essas ordens e regulamentos, adaptá-las (ou distorcê-las) aos seus contextos de atuação, e adotar estratégias variáveis.

Nesse sentido, uma parte da literatura contemporânea sobre organizações e implementação de políticas públicas passou a se dedicar ao esforço de identificação dessas variações em estilos de implementação e à construção de explicações sobre sua gênese (de onde vem?) e seus efeitos (o que causam?). Essa tem sido uma tendência recente da literatura sobre implementação de políticas públicas visível também no Brasil (MARQUES, 2006; PIRES, 2009; 2010; LOTTA, 2015; OLIVEIRA, 2014; LIMA et al, 2014). Essa seção busca avaliar de que forma essas questões têm sido tratadas na literatura da sociologia do guichê francesa e extrair alguns referenciais conceituais e empírico-comparativos para o desenvolvimento de trabalhos no Brasil.

### 3.1. Alternância de registros e duplo corpo

Uma das formas mais intuitivas e imediatas de avaliação da variação na conduta e atuação dos agentes de implementação diz respeito à alternância entre os registros da impessoalidade e da pessoalidade, da distância formal e da empatia pessoal. As situações de encontros ao guichê entre usuários e funcionários examinadas por Weller (1999) reforçam as percepções de que estes últimos estão longe de ter a sua atuação completamente descrita por uma ideia de racionalidade administrativa pura, tal como poderia ser esperado de uma descrição da burocracia como tipo-ideal racional-legal (Weber, 1968) ou por meio de processos de inculcação da disciplina e construção gradual de uma personalidade burocrática (MERTON, 1952).

O olhar para as interações é revelador de um cotidiano de trabalho marcado também por múltiplos sentimentos e emoções que se expressam no guichê – raiva, reprovação, desconfiança, medo, mas, também, surpresa, entusiasmo e compaixão, etc. Assim sendo, segundo Weller (1999), a restituição da realidade da administração precisa ter em conta a existência concomitante, mas não necessariamente harmônica, de uma “burocracia fria”, caracterizada pelo apego às regras, pela insensibilidade e impessoalidade do agente ao guichê, e de uma “burocracia quente”, marcada pela subjetividade e pelos sentimentos emergentes nas interações. De acordo com o modelo analítico do autor, essa alternância bipolar incidiria também nos processos de tradução dos casos dos usuários em categorias administrativas, condicionando os processos de coprodução – as margens de interpretação e as elasticidades das categorias formais.

Para Dubois (1999), a alternância entre registros de pessoalidade e impessoalidade precisa ser compreendida como uma espécie de “corpo duplo”, característico da posição de funcionário ao guichê. O corpo é duplo por que, de um lado, esses funcionários são nada mais do que a própria encarnação do Estado. Como simples titulares de um posto de trabalho definido sem nenhuma

consideração a sua pessoa, eles são encarregados de aplicar de forma padronizada as normas que se pretendem universais. E, por trás de computadores, formulários e de uma linguagem burocrática, eles fazem corpo junto com a instituição, a qual fala por meio deles nas prescrições de encaminhamentos ou nas justificativas de negações.

De outro lado, são indivíduos bem reais e concretos que fazem este posto de trabalho existir e operar. Para além de um funcionário, trata-se de uma pessoa humana em toda sua especificidade. Trata-se de um homem ou de uma mulher (ou um transgênero), com mais ou menos idade e características físicas que participarão diretamente nos encontros com os usuários. Antes de serem burocratas, são indivíduos portadores de experiências pessoais e de disposições socialmente constituídas que não podem não se exprimirem de uma forma ou de outra, consciente ou inconscientemente, durante a confrontação com o público.

O duplo corpo do funcionário ao guichê tem consequências diretas para a suas práticas profissionais e para as possibilidades de relação com os usuários dos serviços. Essa duplicidade é, ao mesmo tempo, fonte de tensão e um recurso importante para o controle da situação por parte dos burocratas. A tensão deriva da impossibilidade de resolução dessa duplicidade: o distanciamento total e a impessoalidade são eminentemente impossíveis na confrontação face-a-face e o engajamento total a causas pessoais é inviabilizado por limites legais e organizacionais à atuação burocrática. Assim, a duplicidade requer um contínuo esforço de “gestão” e de saber até aonde e quando ir na direção de cada um dos lados em encontros específicos com usuários.

Mas, essa duplicidade também se revela como recurso, oferecendo meios ao burocrata de equilibrar os processos de interação e conduzir suavemente seus atendidos em direção a situações desejadas. A personalização, comumente compreendida como vantajosa e desejável na perspectiva dos usuários (a possibilidade de fazer o seu caso ser entendido em sua singularidade), é também passível de ser utilizada instrumentalmente pelos agentes do guichê. Ela permite ao agente reduzir incertezas e adaptar mais rapidamente seu comportamento e condutas à pessoa atendida. Ela reforça a dependência dos usuários sobre os funcionários, trazendo à tona outras possibilidades de recurso de poder. A despersonalização, por sua vez, também se constitui como recurso útil. Pode permitir o restabelecimento da autoridade diante de um usuário com comportamento abusivo, pode evitar longas digressões na vida pessoal do atendidos e, também, pode ser recurso necessários para a manutenção de um equilíbrio psicológico e para autoproteção dos agentes face as situações de dureza e desgraça pessoais expostas no guichê. Enfim, para Dubois (1999), a duplicidade e a partição do corpo formam uma condição indispensável ao exercício do *metier*. Assim, a alternância entre os registros de pessoalidade e impessoalidade, distância e proximidade, frieza e empatia se apresenta como variável a ser explicada, a partir dos

contextos nos quais decorrem as interações entre burocratas e usuários nos “guichês” do serviço público.

### 3.2. Estilos de implementação, padrões de interação e trajetórias sociais e profissionais dos agentes

O reconhecimento da discricionariedade e a observação direta de condutas e comportamentos variados na linha de frente da implementação de serviços públicos têm levado pesquisadores a buscar as recorrências e os padrões emergentes, por meio do mapeamento de práticas e situações de encontro, que permitam a identificação de “estilos de implementação” (PIRES, 2009) ou “estilos de interação” (LOTTA, 2015) predominantes em cada contexto.

Os estudos da sociologia do guichê têm avançado bastante nessa direção e, também, inovando no sentido de buscar explicar a variação nestes padrões de conduta no serviço a partir do recurso às trajetórias sociais e profissionais dos agentes. Por se basearem em métodos observacionais e entrevistas biográficas, os estudos da sociologia do guichê, sobretudo os da vertente do interacionismo crítico, depuram uma tipologia de práticas ao mesmo tempo em que relaciona suas categorias às trajetórias sociais e profissionais dos agentes, além de seus processos de socialização organizacional. Tornam visível, assim, uma forma de inconsciente social, do qual cada agente é portador e produtor, construído ao longo do tempo e transmitido de geração à geração. Assim, essa literatura é instrutiva não somente por revelar os processos de construção de tipologias que permitem uma melhor descrição da heterogeneidade de visões e condutas dos agentes de implementação e suas interações com os usuários/alvos da política, mas também por buscar avançar explicações para essa variabilidade, baseadas situações sociais e profissionais vivadas por estes agentes. A seguir, aborda-se três exemplos ilustrativos dessa prática, baseados em pesquisas sobre diferentes órgãos e políticas públicas.

O estudo de Spire (2007; 2008a), que se voltou para as interações entre demandantes de asilo e oficiais de agências locais do serviço de imigração na França, identificou três tipos de conduta praticadas pelos agentes, cada qual correspondente a uma concepção diferente de trabalho ao guichê, embora coexistentes no mesmo espaço profissional e organizacional. Tal como relata o autor, a percepção de cada um desses tipos emergiu de forma associada às diferentes trajetórias profissionais, posições sociais e pertencimentos geracionais.

O primeiro tipo é qualificado pelo autor como os “refratários do guichê”, pela postura questionadora e reflexiva sobre as normas formais que regulam seu serviço, assumida pelos agentes de ponta nos seus discursos e práticas cotidianas. Em geral, os funcionários que cultivam esse tipo de visão tendem a ser mais jovens e possuir um capital escolar mais elevado do que seus

colegas (i.e. são estudantes universitários enquanto os demais têm até o ensino médio concluído). Eles são mais sensibilizados à dimensão política do tratamento dos estrangeiros e à proteção de seus direitos. Assim, tendem a privilegiar a qualidade do acolhimento e criticam explicitamente o sistema de metas quantitativas de produtividade e eficiência no atendimento, ainda que esta dedicação ao usuário não seja nem reconhecida e nem recompensada (e, por vezes, rechaçada) pela instituição.

O segundo tipo envolve as condutas típicas dos “guardiões do templo”. Diz respeito aos agentes que cultivam uma concepção do seu trabalho como uma luta para proteger uma nação ameaçada por potenciais “falsos refugiados” que veem para desequilibrar as contas públicas ao se beneficiar dos serviços sociais do país. Todos os fatos e ocorrências ao guichê são reinterpretados como havendo motivações fraudulentas e pecuniárias. Eles se sentem investidos de uma missão, uma cruzada moral. Em geral menos diplomados e com mais tempo de casa, eles atestam uma lealdade à autoridade imigratória (e à hierarquia administrativa) na expectativa disso lhes renderem, ao final de diversos anos de trabalho, uma posição estável na instituição.

Por fim, o terceiro tipo enquadra os “pragmáticos do guichê”, que se distinguem dos tipos anteriores por considerarem seu trabalho como qualquer outra tarefa a ser executada, sem conotação social, política ou policial. Comumente, os funcionários que cultivam essa concepção veem de trajetórias profissionais anteriores no setor privado e entendem seu engajamento tardio ao serviço público como uma conquista da desejada estabilidade financeira, face às decepções e riscos profissionais vividos anteriormente. A adesão desapaixonada à missão do órgão e a submissão às regras e às metas numéricas de produtividade se apresentam como um meio de preservar uma certa autonomia tanto em relação aos demandantes quanto em relação à hierarquia interna e aos colegas.

Assim, a análise de Spire (2007; 2008a) demonstra como diferentes concepções sobre o trabalho ao guichê se alinham a distintas trajetórias e situações sociais e profissionais vivadas pelos agentes. A partir daí, ganha-se compreensão sobre as motivações e disposições que condicionam o trabalho de implementação. A aplicação do direito de asilo aos estrangeiros passa a ser problematizada e diferentemente interpretada e praticada a partir dos princípios da compaixão, da intransigência ou da indiferença, construídos e cultivados localmente, por grupos de agentes que compartilham experiências de vida e trabalho<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Um outro exemplo que desenvolve uma linha de análise semelhante é o estudo de Bourgeois (2015), voltado para a compreensão do processo de alocação de unidades de habitação de interesse social por meio de interações entre agentes dos organismos HLM e seus demandantes. Para a autora, as práticas e modos de interação observados puderam ser categorizados em três grupos: os “refratários” (críticos às regras institucionais e criadores de estratégias e “novos” protocolos para contorna-las); os “leais” (aderentes ao

O trabalho de Siblot (2005; 2006), o qual se voltou em parte para o exame das interações entre funcionários e usuários das agências do correio (La Poste)<sup>15</sup> em bairros populares da periferia parisiense, também identificou como as situações e as trajetórias sociais e profissionais dos funcionários interferem nos padrões de relações com os usuários. Os agentes, nesse caso, são majoritariamente mulheres oriundas de um espaço intermediário entre as classes populares e a classe média. Segundo a autora, a percepção de uma estabilidade social (origem e posição atual) e profissional (trajetória e situação no emprego) seriam os elementos explicativos centrais para a variação entre dois padrões de atuação das agentes. O primeiro padrão observado, caracterizado pela noção de “prestação de serviço”, se baseia na valorização do contato e da sociabilidade (e.g. tratamento personalizado dos clientes, memorização dos nomes, sugestão de serviços mais baratos ou mais adequados, pequenos favores e facilitações, como, o preenchimento de um formulário, etc.). Pois, afinal, trata-se de lidar com a comunidade ao redor do serviço. Esse padrão de atuação, segundo a autora, se mostrou saliente nas funcionárias mais estáveis, veteranas, oriundas de famílias com boas condições, para as quais o contato com a população no guichê não colocava em questão a sua posição social, mas sim reforçava a sua distinção e distanciamento da pobreza.

O segundo padrão se caracteriza por uma postura “cri-cri” por parte das funcionárias, baseada numa atenção detalhista, exigência de rigor e implicância com possíveis desvios aos protocolos formais. Trata-se de uma postura associada a uma definição do trabalho que enfatiza a necessidade de lidar “com gente problemática, para a qual as regras devem ser devidamente impostas” (SIBLOT, 2006). Esse padrão de conduta se caracteriza pela minimização do conhecimento pessoal dos clientes, pelo tratamento formal e distanciado, pela utilização de linguagem técnica, pela postura exigente quanto à verificação de documentos, formas de identidade e preenchimento de formulários (e.g. evocam que o regulamento proíbe os funcionários de ajudar os clientes com os formulários, pois, estes devem ser responsáveis pelos seus próprios erros). Siblot identificou que essa modalidade de interação era encarnada, sobretudo, pelas funcionárias socialmente e profissionalmente menos estáveis. Profissionalmente, por virem de processos de depreciação de suas competências, em função de perda de um posto superior ou de uma concorrência interna para uma promoção. Socialmente, por serem originárias

---

discurso institucional da diversidade e da integração nos conjuntos habitacionais, sob os quais se perpetuam discriminações étnicas e raciais); e, finalmente, os “pragmáticos” (que aplicam estritamente e com distanciamento pessoal as instruções que lhe são passadas pelos seus superiores).

<sup>15</sup> Para uma descrição das transformações organizacionais e reformas de modernização dos serviços postais franceses, ao longo dos anos 1990, ver Oblet & Villechaise-Dupont (2005). As agências da La Poste se tornaram um local de prestação de múltiplos serviços: postais, financeiros (banco postal), comunicação pública local, comunicação institucional (com os diversos órgãos da administração pública francesa), etc. Cabe destacar ainda o lugar e a função “cartorial” que serviços de correio ocupam tradicionalmente na sociedade francesa.

de classes populares, filhas de imigrantes e por terem passado períodos da vida em bairros populares, tais como aqueles nos quais trabalham. Assim, para elas, trabalhar no guichê é se ver diante de algo que elas desprezam e não querem mais, mas, devido à situação profissional instável, podem ser forçadas a uma recaída.

Finalmente, o terceiro exemplo se baseia no estudo sobre a concessão de auxílios financeiros e benefícios sociais pela CAF, conduzido por Dubois (1999). Neste caso, o autor também identifica duas concepções principais sobre o papel e o trabalho desempenhado pelos agentes ao guichê, mas as trata como narrativas coletivamente compartilhadas que são mobilizadas por quase todos os agentes, e não grupos ou tipos específicos de funcionários, como nos casos anteriores. Apesar de amplamente compartilhadas, essas narrativas são seletivamente mobilizadas pelos agentes para definir e explicar aquilo que lhes é prioritário nas práticas cotidianas de trabalho<sup>16</sup>.

Uma primeira narrativa, designada pela ideia de “pesquisa sistemática de direitos”, centra o trabalho do agente ao guichê na busca ativa por fazer valer os direitos dos usuários e demandantes do serviço. Isto é, atuando em meio a inúmeros procedimentos formais, requisitos legais e possibilidades de fluxos no sistema, o agente do guichê entende que a sua função envolve encontrar os caminhos para a entrega dos benefícios adequados, de direito, aos seus demandantes. A segunda narrativa, por sua vez, se organiza ao redor da noção de “detecção de fraudes”, segundo a qual o agente precisa ter atenção e astúcia, além de utilizar os instrumentos disponíveis (dossiês e sistemas informatizados), para não se deixar enganar e evitar que demandantes mal-intencionados se beneficiem irregularmente do serviço. Tanto a verificação de declarações e documentos quanto a busca de uma “solução” para o caso é parte integrante do trabalho cotidiano de todos os agentes do guichê da CAF e todos concordam que ambas funções são necessárias para uma correta descrição sobre aquilo que faz a sua organização. No entanto, quando explicam e justificam suas próprias práticas a partir de casos concretos de interação no guichê, os agentes mobilizam essas narrativas seletivamente, revelando quais elementos desse “todo” coletivo lhes são prioritários na constituição de suas práticas cotidianas. Se para alguns, a postura de “detetive” é o elemento que “apimenta” e torna o trabalho mais desafiador; para outros, a motivação é articular os meios necessários para produzir a justa entrega dos serviços (DUBOIS, 1999).

Para o autor, essa mobilização seletiva das narrativas pelos agentes para justificação de seu papel e das práticas adotadas resulta de uma combinação, mais fluida e menos determinista, de (a) disposições pessoais pré-adquiridas: a valorização do contato com o outro (temperamento aberto

---

<sup>16</sup> Um recurso analítico semelhante foi desenvolvido por Pires (2013) na análise da atuação dos auditores-fiscais do trabalho no Brasil. Nesse estudo, desenvolve-se a noção de “esquemas interpretativos”, os quais são amplamente compartilhados entre os agentes como narrativas sobre a sua organização, mas que são seletivamente mobilizados pelos diferentes agentes para explicar e justificar suas próprias práticas e objetos de ação prioritários.

e expansivo) e a valorização da relação com o corpo (atenção à aparência física); e (b) de competências desigualmente adquiridas nas trajetórias pessoais e profissionais e que podem ser mobilizadas por uns e não por outros na condução do trabalho: conhecimentos e experiências anteriores que ajudam a dar conselhos, encaminhar, achar soluções, ou o estudo e o conhecimento do direito administrativo, entre outras. Assim, diferentes elementos se aglutinariam em torno de uma relação com o trabalho e de uma definição do próprio papel pelos agentes do guichê.

Em suma, os estudos da sociologia do guichê oferecem algumas pistas para lidar com o desafio de compreender sociologicamente a variação de condutas e comportamentos dos agentes na linha de frente da implementação de políticas públicas. A percepção de uma variação idiossincrática é substituída pela identificação de padrões emergentes de interação, práticas recorrentemente adotadas e estilos de implementação. Ao mesmo tempo em que isso nos ajuda a descrever analiticamente as variantes de uma realidade complexa, impõe, também, questões relativas aos fatores a condições que expliquem essa heterogeneidade.

Nesse ponto, a resposta da sociologia do guichê, sobretudo da sua vertente do interacionismo crítico, tem caminhado no sentido de valorizar as trajetórias e posições sociais e profissionais dos agentes, buscando nelas os elementos para situar as interações ao guichê no conjunto mais amplo de relações sociais (relações de classe, étnico-raciais, etc.). Os três estudos destacados exemplificaram isso ao privilegiar explicações baseadas em trajetórias profissionais e pertencimentos geracionais (Spire), percepções acerca da estabilidade da posição social e econômica (Siblot), e os processos subjacentes a mobilização seletiva de narrativas para a construção de uma relação específica com o trabalho (Dubois).

Enfim, como nos diz Siblot (2006), essa análise fina das práticas nos permite discernir os valores e representações políticas e sociais implícitos, raramente verbalizados, e que seguem associados a um modo de funcionamento recorrente de instituições públicas. Trata-se da revelação dos sentidos práticos do serviço público, nos termos de Bourdieu (1980), os quais nos permitem identificar os conteúdos variáveis construídos e reproduzidos cotidianamente nos encontros entre agentes de implementação e o público usuário dos serviços.

#### **4. Na fronteira: caminhos adiante e limites a serem superados**

Nas seções anteriores, buscou-se apresentar os principais elementos constitutivos da sociologia do guichê: seus objetivos centrais, sua abordagem metodológica, suas principais vertentes analíticas e algumas de suas contribuições específicas para a compreensão da atuação de



burocratas nas linhas de frente do serviço público. A partir daqui, dedica-se atenção a algumas questões situadas nas margens desse movimento. Primeiramente, aborda-se aquilo que se tem entendido como as “novas” questões para esse campo, tendências de redirecionamento que já vem sendo percebidas e os novos caminhos que se abrem. Em seguida, discute-se alguns dos desafios teóricos e metodológicos que impõem limites a sociologia do guichê e demandam reflexões sobre os ajustes e revisões necessários.

#### 4.1. Tendências atuais na expansão da agenda de pesquisa

O campo da sociologia do guichê se encontra em pleno movimento: tem se tornado item crescentemente presente nos cursos de sociologia das organizações, políticas públicas e administração pública na França; diversas teses e dissertações em diálogo com ele estão em construção; e comunidades virtuais emergem em torno do tema. Por isso, um mapeamento exaustivo das questões que estão presente numa agenda de pesquisa futura não é viável. Assim, apresenta-se aqui três possibilidades temáticas que já têm ganhado visibilidade no debate atual e que têm clara relevância para uma agenda de estudo sobre implementação de políticas públicas no Brasil.

O primeiro tema diz respeito à virtualização e à digitalização do guichê. Desde o início do texto se tem insistido na ideia do guichê como metáfora para se pensar os mais diversos tipos de encontros entre burocratas e cidadãos nas situações de provisão de serviços públicos. No entanto, uma forma específica de virtualização do guichê tem requerido, por força de sua imponência empírica, maior atenção dos pesquisadores da área. A adoção crescente de novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs) na gestão pública já é algo globalmente consolidado e, cada vez mais, a internet ocupa lugar de destaque nas propostas de reforma e modernização do serviço público.

Assim, cabe avaliar quais são as consequências desses movimentos de reforma para nossa compreensão sobre as interações ao “guichê” e que novas questões (ou revisões de questões já postas) são trazidas por estas transformações. Alguns estudos nessa linha têm sugerido que, em geral, a introdução de NTICs (internet, *call centers*, aplicativos para *smatphones*, etc.) não substitui todas as relações administrativas possíveis (encontros face-à-face continuam sendo necessários em vários casos), e sim agrega novas possibilidades e instrumentos de interação (burocratas por trás de sistemas informatizados)<sup>17</sup>. Assim, longe de provocar a desumanização do contato, o que ocorre é uma complexificação das relações entre administração e usuários, a qual precisa ser compreendida nas suas especificidades.

---

<sup>17</sup> Fenômeno já descrito por Bouvens & Zouridis (2002) como a passagem da “*street-level bureaucracy*” para a “*system-level bureaucracy*”.

No entanto, isso já é suficiente para colocar em questão algumas das conclusões já produzidas pelos estudos da sociologia do guichê. Por exemplo, o estudo de Vitalis & Duhaut (2004) sugere que a mediação da internet: a) interfere nos processos de tradução, tal como discutido por Weller (1999), transferindo para o usuário parte da tarefa de construir o seu caso “administrativamente”; b) atenua as situações de assimetria estrutural, descritas por Dubois (1999), pois permite aos usuários acesso a informações disponíveis no site e evita os confrontos e constrangimentos impostos pelos agentes nas situações de contato face-a-face; e c) cria, também, possibilidade de manipulação da situação por parte do usuário, como simulações de valores ou benefícios para então decidir se esconde ou não certos tipos informações e documentos, além do uso de informações administrativas para finalidades não previstas e que extrapolem o âmbito da relação de serviço.

O segundo tema diz respeito às inúmeras e variadas situações em que associações da sociedade civil (ONGs, associações de bairro, sindicatos ou movimentos sociais) assumem para si tarefas típicas da linha de frente do serviço público, devido à sua inserção em arranjos de implementação de políticas públicas. Seja por meio de parcerias, contratos ou até voluntariamente, associações civis têm se apresentado como o “novo guichê” em diversas áreas, como, habitação, saúde, educação, assistência social e defesa de direitos. No lugar do burocrata, no entanto, encontram-se ativistas, militantes ou, no mínimo, simpatizantes com causas políticas e sociais específicas. Novamente, surgem aqui questões que tencionam com conclusões anteriores e apontam na direção de novos e necessários itinerários investigativos.

Algumas das inquietações se voltam para as consequências desse envolvimento com o poder público para as associações e seus membros, e para a política e seus usuários. O que significa para eles ocupar essa posição de intermediários entre o Estado e seus públicos? Como se dá o uso da discricionariedade pelos militantes? O que isso significa para eles? Quais efeitos isso tem sobre a militância e sobre a política pública? E, finalmente, que diferença isso faz (se alguma) para os usuários dos serviços?

Alguns estudos recentes sobre o tema<sup>18</sup> na França – nas áreas de políticas de imigração, refugiados e defesa de direitos de prostituição – têm apontado em direções semelhantes. Pette (2015), Jakšić (2013) e Valluy (2009a; 2009b) descrevem processos de interiorização de critérios burocráticos e conformidade com “percepções estatais” pelos militantes atuantes em associações envolvidas na implementação de serviços. As associações, mesmo que inicialmente diferentes e com trajetórias distintas, acabam uniformizando suas práticas para o atendimento dos requisitos

---

<sup>18</sup> Destaca-se a emergência de uma agenda de estudo semelhantes no Brasil nos últimos anos, notadamente a partir dos trabalhos de Abers, Serafim & Tatagiba (2014), Silva & Schmitt (2014), Silva (2015), e Tatagiba, Paterniani & Trindade (2012).

burocráticos, adotam a linguagem dos burocratas (códigos, siglas, termos jurídicos, fluxogramas, etc.) e tecnicizam sua atuação para fazer a conexão entre o seu público e a administração. Com isso, assumem também para si o mesmo tipo de discricionariedade gozada pelos agentes estatais e, inevitavelmente, fazem escolhas que vão incluir e excluir, criam representações sobre os usuários e discriminam, priorizando aqueles casos que apresentam melhores chances, pois, o financiamento das associações vem associado a considerações sobre sua performance e a credibilidade junto aos usuários é frequentemente julgada em termos da sua taxa de sucesso.

Por fim, um terceiro tema a ser levantado diz respeito à necessidade de uma atenção mais refinada ao potencial de agência dos usuários. Jeantet (2003) e Warrin (2003) levantam esse ponto com clareza ao demonstrar uma longa tradição na sociologia da administração e das profissões, desde Weber a Merton e Parsons, de pensar o "prestador" do serviço (e.g. o burocrata ou o médico) sempre em posição de dominação em relação ao destinatário. Uma dominação estrutural que se justifica pela detenção de um conjunto de recursos críticos como o conhecimento técnico, a autoridade formal da posição, o poder discricionário de decisão e de redução do usuário a um caso, prontuário ou formulário. Segundo os autores, em função dessa profícua tradição, o exercício analítico simetricamente oposto ficou negligenciado e, por isso, compreendemos pouco sobre os recursos e poderes disponíveis (e sua mobilização) para os usuários nas relações de serviço.

Jeantet (2001; 2003) analisou as interações entre usuários e funcionários nas agências do correio (La Poste) e identificou um conjunto de elementos sugestivos da dependência dos funcionários em relação aos clientes – como, a determinação do ritmo, do conteúdo e a total exposição do trabalho aos clientes, entre outros – e da ambivalência do contato com o público para os funcionários – se por vezes é motivo de realização, por vezes é também fonte de ameaças, violência, desrespeito e incômodos. Tais elementos proveem aos usuários recursos e oportunidades para o exercício de poder ou contraposição a situações de dominação.

Siblot também dedica um artigo (2005) a este intento de nuançar as relações de poder entre burocratas e usuários de serviços. Com base na sua etnografia sobre as interações ao guichê em um bairro de classe popular, ela demonstra que, mesmo que essas relações sejam marcadas por múltiplas formas de dominação, os residentes desse bairro se apoiam sobre diversificados recursos e formas de “desencalacrar os seus casos” junto à administração. Questiona, assim, a univocidade dessas relações entre pobres e instituições públicas e a redução dos primeiros a meras vítimas do aparelho do Estado. Os membros de classes populares possuem também suas próprias táticas de adaptação aos constrangimentos burocráticos e seu próprio *savoir-faire* para interação com a administração: em algumas famílias há um membro mais novo que pode ser

dedicar à papelada, ou um vizinho que já tem experiência com o assunto ou até mesmo os próprios agentes do serviço podem se engajar na ajuda para desenrolar um caso.

Portanto, tal como já havia sido sugerido por Dubois (1996) anos atrás, ao mesmo tempo em que é violenta e invasiva, a mistura da vida privada com as demandas institucionais cria oportunidades de agência, criatividade e manipulação da situação pelos próprios usuários, o que lhes permite mitigar ou escapar da dominação institucional. A docilidade, o conformismo e o silêncio dos usuários, assim como seus questionamento e possíveis ataques, podem ser compreendidos, nos contextos específicos em que se inserem, também como táticas ou estratégias para lidar com a administração.

#### 4.2. Desafios teóricos e metodológicos a serem superados

Ao lado dos *insights* e contribuições oferecidas pela sociologia do guichê para uma compreensão mais refinada do processo de implementação de políticas e serviços públicos, impõem-se alguns desafios teóricos e metodológicos, cuja superação pode nos levar a promissores itinerários de investigação.

Um dos desses desafios diz respeito à busca por maior conexão entre toda uma rica descrição de práticas e interações, por um lado, e processos mais amplos de mudança institucional, por outro. Se é verdade que a abordagem da sociologia do guichê contribui para um melhor entendimento do funcionamento cotidiano das instituições e como elas são adaptadas e transformadas em práticas concretas; o retorno desse entendimento como elemento para reflexões sobre mudança institucional ainda permanece incompleto ou subdesenvolvido. Dentre os diversos autores, Dubois (1996; 1999) talvez seja aquele para quem essa preocupação seja mais visível. Mas seu trabalho ainda se restringe a hipotetizar como os múltiplos usos das instituições (envolvidas na execução de políticas e serviços) pelos seus beneficiários provoca ajustes nas condutas dos agentes administrativos e, por consequência, uma atualização das regras sociais que orientam os comportamentos e as interações ao guichê. Mas, ainda assim, seguem incipientes os desenvolvimentos teóricos que permitam compreender como instituições (regras, leis e organizações formais) são transformadas a partir das interações cotidianas na linha de frente da administração.

Um segundo ponto que merece atenção diz respeito ao fato dos estudos da sociologia do guichê não trabalharem muito bem a questão da socialização secundária e a emergência de grupos sociais internos às organizações. Trata-se de um *insight* clássico da sociologia das organizações, do trabalho e das profissões. Porém, dada a relevância atribuída a inserção dos agentes de ponta em redes sócio-técnicas ou em estruturas de classe mais amplas, a atenção dedicada às dinâmicas

relacionais entre grupos, facções ou clivagens internas fica prejudicada. Estudos sobre as mesmas organizações que foram alvo de análises importantes da sociologia do guichê (como, por exemplo, a La Poste), apontam os possíveis benefícios interpretativos advindos da incorporação de elementos e categorias explicativas, como: a ideia de uma “atenção lateral permanente”, segundo a qual os agentes não tomam pequenas decisões cotidianas no isolamento, mas sim a partir da ajuda ou indução retificadora dos colegas (HANIQUE, 2004); ou de regulação coletiva do trabalho a partir do pertencimento a uma carreira, um coletivo profissional ou por meio de identificação ocupacional (DEMAZIERE & MERCIER, 2003; JARDIN, 2004). A incorporação de uma dimensão interpretativa referente às dinâmicas relacionais internas pode oferecer pistas relevantes para o aprofundamento de análises sobre o comportamento burocrático (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2014).

Por fim, há três outros pontos de natureza mais metodológica que se colocam em uma reflexão sobre o aprofundamento e aperfeiçoamento da agenda de estudos voltada para as interações entre burocratas e cidadãos nas linhas de frente do serviço público. O primeiro tem a ver com o desenvolvimento de estratégias de pesquisa para lidar com uma situação cada vez mais comum na gestão de políticas públicas: o desenvolvimento de arranjos de implementação intersetoriais e multi-organizacionais (LOTTA & FAVARETO, 2016; PIRES & GOMIDE, 2016). Até momento, a grande maioria dos estudos da sociologia do guichê se baseou em políticas e serviços cuja a implementação é centrada em uma organização, a qual se coloca como o contexto fixo das interações. Como lidar com os casos em que o “guichê” (o momento de demanda-entrega do serviço) se compõem de encontros entre cidadãos e funcionários em diferentes organizações públicas e privadas? Nesses contextos, ganha relevância a ideia de “percursos institucionais para efetivação de direitos” (SIBLOT, 2006) como um artifício analítico para fazer face à crescente complexificação dos arranjos de implementação de políticas públicas.

Um outro questionamento metodológico pode seguir na direção dos potenciais benefícios em se combinar o método etnográfico típico das análises da sociologia do guichê, que visa ao mergulho na complexidade das interações observadas, com outras abordagens que permitam, por exemplo: a) a inserção das dinâmicas observadas em processos históricos mais longos de transformação organizacional e social (SPIRE, 2008b); b) uma maior formalização e tratamento estatístico das interações por meio de técnicas de análise de redes (LAZEGA, 2014; LOTTA, 2015; MARQUES, 2006); ou c) o aprofundamento nos efeitos psíquicos e nas influências das interações sobre a construção de subjetividades por meio da abordagem clínica (HANIQUE, 2004; GAULEJAC, 2014).

O terceiro e derradeiro questionamento metodológico se volta para a preocupação em se compreender melhor os efeitos dos diferentes estilos de implementação e modalidades de interação, observados e problematizados por meio do método etnográfico, sobre os resultados e o desempenho de políticas públicas em nível mais agregado (i.e. para além dos efeitos mais imediatos sobre os cidadãos e burocratas envolvidos nas interações). Trata-se de um desafio metodológico não trivial, mas cujo enfrentamento é promissor, pois aportará contribuições importantes para os debates nos campos da gestão e da avaliação de políticas públicas.

### **Considerações finais**

Este artigo visou apresentar os resultados de uma revisão sistemática da literatura identificada, na França, como a sociologia do guichê. Seu objetivo principal foi extrair dela os elementos que podem contribuir para alargar os horizontes e enriquecer os debates já em curso no Brasil em torno da implementação de políticas públicas e o papel dos burocratas na linha de frente do serviço público. Com esse propósito, os estudos da sociologia do guichê foram analisados em relação às suas motivações e objetivos principais, antecedentes teóricos, suas vertentes analíticas e suas principais conclusões. Além disso, buscou-se também a identificação de questões emergentes nesta agenda de pesquisa e de limites teóricos e metodológicos presentes nestes estudos.

Conforme discutido anteriormente, o uso metafórico do termo “guichê” visou a dar centralidade analítica para os encontros, interações e relações entre burocratas e usuários de serviços públicos. E, ao fazê-lo, chamou atenção para os momentos em que institucionalidade, personalidade e contexto social se fundem na conformação cotidiana de políticas públicas. Finalmente, extraindo daí as implicações derivadas tanto para a esfera administrativa (dos dispositivos e agenciamentos estatais) quanto para a esfera do social (relações de classe e desigualdade social). Ao enfatizar a natureza interacional dos processos de implementação, a literatura da sociologia do guichê oferece complementos importantes aos demais referenciais já bem estabelecidos no debate nacional, caracterizados por uma compreensão centrada em decisões. Assim, a incorporação dessa perspectiva oferece caminhos para a extensão das ferramentas conceituais e analíticas disponíveis para a reflexão sobre os desafios concretos da implementação de políticas públicas no Brasil.

## Referências

- ABERS, Rebecca ; SERAFIM, Lizandra ; TATAGIBA, Luciana . “Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula”. *Dados*, v. 57, p. 325-357, 2014.
- BITTNER, Egon. “The Police on Skid Row: a study of peace keeping.” *American Sociological Review* 32(5):699-715. 1967.
- BOURDIEU, Pierre. *Le sens pratique*. Paris : Édition de M, 1980.
- BOURDIEU, Pierre. *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Genebra : Librairie Droz « Travaux de Sciences Sociales », 1972.
- BOURDIEU, Pierre. « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81 (1), p. 86-96, 1990.
- BOURDIEU (P.), (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.
- BOURGEOIS, Martine. “Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales”. In : Pierre-Yves Baudot et al., *L'État des droits*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2015 (Capitulo 5), p. 177-210.
- BOUVENS, Marc; ZOURIDIS, Starvos. “From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control”. *Public Administration Review*, March/April, Vol. 62, No. 2, 2002.
- CALLON, Michel. "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay." In: Law, John (Ed.) *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*. London: Routledge & Kegan Paul. pp. 196–233, 1986.
- CARTIER, Marie. *Les facteurs et les tournées*. Paris: economica, 2003.
- CORCUFF, Philippe. "Ordre institutionnel, fluidité situationnelle et compassion: Les interactions au guichet de deux CAF". *Recherches et Prévisions*, n°45, septembre, 1996. pp. 27-35.
- CROZIER, Michel. *Bureaucratic Phenomenon: an examination of bureaucracy in modern organizations and its cultural setting in France*. University of Chicago Press, 1964.
- CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhardt. *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil, 1977.
- DEMAZIERE, D. ; MERCIER, D. “La tournée des facteurs : normes gestionnaires, régulation collectif et stratégies d’activité“. *Sociologie du Travail*, n.45 (2), 2003.
- DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris : Economica, coll. « Études politiques », 1999, 208.
- DUBOIS, Vincent. “Une institution redéfinie par ses usage(r)s ? Sur quelques pratiques du guichet dans les CAF”. *Recherches et Prévisions*, n°45, septembre 1996. pp. 5-13.
- DUBOIS, Vincent. “Politiques au guichet, politiques du guichet”. In : Borraz, O. ; Guiraudon, V. (Orgs.), *Politiques publiques: Des politiques pour changer la société ?* Paris : Presses de Sciences-po, 2010.
- DUTRA, Roberto; MACEDO, Mauro. “Por uma sociologia sistêmica da gestão de políticas públicas”. *Conexão Política*, Teresina, v. 2, n. 2, p. 11-4. 2013.

- FARIA, Carlos Aurélio. *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2012.
- FRIGOLI, Gilles. “De la circulaire au guichet. Une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques”. *Déviance et Société*, n.2 (Vol. 33), p. 125-148, 2009.
- GAULEJAC, Vincent. “Pour une sociologie clinique du travail”. *La nouvelle revue du travail* [En ligne], N.4, 2014, mis en ligne le 26 avril 2014, consulté le 28 mars 2016.
- GOFFMAN, Erwin. *Asiles: Études sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris: Ed. Minit, 1968.
- GOULDNER, Alvin. *Patterns of Industrial Bureaucracy: a case study of modern factory administration*. The Free Press, 1954.
- HANIQUE, Fabienne. *Le sens du travail: Critique de la modernisation au guichet*. Paris : Ramonville Saint-Agne (Sociologie clinique), 2004.
- Jakšić M. “Devenir victime de la traite. L'épreuve des regards institutionnels”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 3, n° 198, pp. 37-48, 2013.
- JARDIN, Evelyne. “Du guichetier au facteur, des métiers de contact”. *Sciences Humaines*, p.72, 2004.
- JEANTET, Aurélie. “Le temps des guichetiers: La Poste”, in: Claude Durand et al. (Orgs.), *Temps de travail et temps libre*. Paris: De Boeck Supérieur “Ouvertures sociologiques”, 2001, p. 63-77.
- JEANTET, Aurélie. “ ‘À votre service !’ La relation de service comme rapport social”. *Sociologie du Travail*, n.45, 2003, P.191–209.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.
- JOSEPH, Isaac. “La relation de service. Les interactions entre agents et voyageurs”. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 39, 1988, pp. 43-55.
- LATOUR, Bruno. *La science en action : Introduction à la sociologie des sciences*. Paris : La Découverte, 1989.
- LATOUR, Bruno. *Reassembling the social. An introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: OUP, 2005.
- LAZEGA, Emmanuel. “Appropriateness And Structure In Organizations: Secondary Socialization Through Dynamics Of Advice Networks And Weak Culture” - Research in the Sociology of Organizations, Volume 40, 381\_402, 2014.
- LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano; DIAS, Gianna; BRUSCATTO, Renata. “Burocracia e políticas públicas: a implementação da política nacional de humanização dos serviços de saúde em Porto Alegre/RS”. *Revista do Serviço Público*, 65 (4): 493-515, 2014.
- LIPSKY, Lipsky, Michael. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. 1980.
- LOTTA, Gabriela. *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.



- LOTTA, G. S.; PIRES, R. ; OLIVEIRA, V. “Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas”. *Revista do Serviço Público*, v. 65, p. 463-492, 2014.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. “Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil” *Revista de Sociologia e Política*, vol.24, no.57 (Mar.), p.49-65, 2016.
- MARQUES, Eduardo Cesar. “As políticas públicas na Ciência Política”. In: Eduardo Marques; Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 23-46.
- MARQUES, Eduardo Cesar. “Redes sociais e poder no estado brasileiro: Aprendizados a partir das políticas urbanas” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, nº. 60 (fev.), p.16-41, 2006.
- MERTON, Robert K. “Bureaucratic Structure and Personality.” In: Merton, R. (Ed.) *Reader in Bureaucracy*. New York: The Free Press of Glencoe, pp.361–71, 1952.
- MEYER, John W; ROWAN, Brian. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340–63, 1977.
- MOULIERE, Monique. “À propos des interactions au guichet de l'État-social”. *Mouvements*, v.3 (no.15-16), 2001, p. 190-192.
- OBLET, Thierry ; VILLECHAISE-DUPONT, Agnès. “Les guichetiers de la Poste à l'épreuve du marché : service public et ‘bureaucratie libérale’”. *Cahiers Internationaux de Sociologie* v.2 (nº 119), 2005, p. 347-366.
- OLIVEIRA, Breyner. “A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base”. *Revista do Serviço Público*, 65 (4): 517-544, 2014.
- PETTE, Mathilde. “Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture”. *Sociologie* n.4 (Vol. 5), 2014, p. 405-421.
- PIRES, Roberto. “Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil”. *Dados*, v. 52, p. 735-769, 2009a.
- PIRES, Roberto. “Burocracia, Discricionarietà e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação”. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, p. 141-180, 2009b.
- PIRES, Roberto. “The Organizational Basis of Rewarding Regulation: Contingency, Flexibility, and Accountability in the Brazilian Labor Inspectorate”. *Politics & Society*, v. 41, p. 621-646, 2013.
- PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. “Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais” aceito para publicação em *Revista de Sociologia e Política*, 2016.
- PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press. 1973.
- SIBLOT, Yasmine. “Stigmatisation et integration sociale au guichet d'une institution familiere le bureau de poste d'un quartier populaire”. *Sociétés Contemporaines*, v.3 (no 47), 2002, p. 79-99.

SIBLOT, Yasmine. “Adapter’ les services publics aux habitants des ‘quartiers difficiles’ : Diagnostics misérabilistes et réformes libérales”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* v.4 (no.159), 2005, p. 70-87.

SIBLOT, Yasmine. *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartier populaire*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

SILVA, Marcelo Kunrath; SCHMITT, Cláudia Job . “As organizações sociais e o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul”. In: Vanessa Marx. (Org.). *Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014, p. 92-113.

SILVA, Marcelo Kunrath. “Atores, Espaços e Repertórios: a atuação dos movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado”. In: Ilse Scherer-Warren; Lígia Helena Hahn Lüchmann. (Org.). *Movimentos Sociais e Engajamento Político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Editora UFSC, 2015, p. 133-160.

SIMON, Herbert. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. The Free Press, 1947.

SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SPIRE, Alexis. *Accueillir ou reconduire : Enquête sur les guichets de l’immigration*. Paris : Raisons d’agir, 2008.

SPIRE, Alexis. “L’asile au guichet’ La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique”. *Actes De La Recherche En Sciences Sociales*, v.4 n° 169, 2007, p. 4-21.

SPIRE, Alexis. “Histoire et ethnographie d’un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l’immigration”, in: Arborio, Anne-Marie et al., *Observer le travail*. Paris: La Découverte “Recherches”, 2008 (Capitulo 3), p. 61-76.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto ; TRINDADE, Thiago Aparecido . “Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo”. *Opinião Pública*, v. 18, p. 399-426, 2012.

TORRES Jr., Roberto Dutra. “Genealogia e Análise das Instituições Brasileiras: diretrizes de uma agenda de pesquisa” *Boletim de Análise Político-Institucional*, Jul-Dez., p.33-38, 2015.

VALLUY, J. “Les mobilisations de défense des exilés affaiblies par les politiques d’accueil de demandeurs d’asile”, in: Lefranc S. & Mathieu L. (Orgs.) *Les Mobilisations de victimes*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 83-98. 2009a.

VALLUY J. *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l’asile*. Paris: Ed. du Croquant. 2009b.

VAN MAANEN, John. “Observations on the Making of Policemen.” *Human Organization* 32(4):407-418. 1973.

VITALIS, André; DUHAUT, Nicolas. “NTIC et relation administrative : de la relation de guichet à la relation de réseau”. *Revue française d’administration publique* V.2 (no110), 2004 p. 315-326.

WARIN, Philippe. *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au coeur des réformes*. Paris: La Découverte, 1997.

WARIN, Philippe. “Le face à face des usagers et des agents du service public“. These de doctorat de science politique, Institut d’Etudes Politiques de Grenoble. 1992.

WARIN, Philippe. “Les relations de service comme régulations”. *Revue française de sociologie*, Vol. 34, No. 1 (Jan. - Mar.), 1993. pp. 69-95.

WARIN, Philippe. *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité.* Paris : LGDJ, coll. Droit et Société n° 33, 2002.

WARIN, Philippe. "Les relations de service, objet de recherche en sciences sociales ». *Pyramides*, n.7, 2003, 19-32.

WEBER, Max. *Economy and Society*. New York: Bedminster Press. 1968.

WELLER, Jean-Marc. "Le guichet interactif. Ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone". *Réseaux*, volume 15, n°82-83, 1997.

WELLER, Jean-Marc. *L'état au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris : Desclée de Brouwer, 1999.

WILSON, James Q. *Varieties of Police Behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1968.