

IMPLEMENTANDO DESIGUALDADES? INTRODUÇÃO A UMA AGENDA DE PESQUISA SOBRE AGENTES ESTATAIS, REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES¹

Roberto Rocha C. Pires²

As políticas públicas são o principal instrumento à disposição dos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território. No entanto, a relação entre políticas públicas e formas de desigualdade é ambígua. Por um lado, algumas iniciativas governamentais são formal e explicitamente desenhadas com o intuito de reduzir disparidades sociais, econômicas e regionais. Por outro lado, outras ações governamentais contribuem na direção oposta, podendo exacerbar as desigualdades já existentes (por exemplo, sistema tributário regressivo, políticas monetária e fundiária) ou criar novas formas ou nichos de exclusão (por exemplo, políticas de imigração). Assim, tal como Bourdieu (1994) já nos alertou, existe uma tensão inerente às funções do Estado moderno, a qual se visibiliza na operação simultânea de sua “mão direita” (isto é, concentração da força física, vigilância das classes dominadas, garantia do mercado e da fiscalidade eficiente etc.) e de sua “mão esquerda” (isto é, redistribuição, políticas sociais, direitos civis etc.)

Ainda que restrinjamos o foco sobre as políticas sociais, um duplo risco persiste nas iniciativas voltadas diretamente para a mitigação dos efeitos da exclusão socioeconômica e para equalização dos patamares de cidadania. O primeiro risco, amplamente tratado nos debates especializados dessa área, chama a atenção para o fato das políticas sociais poderem ser insuficientes, subfinanciadas ou desarticuladas (e não institucionalizadas como sistema de proteção). Tais elementos contribuiriam, então, para a baixa cobertura, qualidade e efetividade dessas políticas na promoção dos efeitos de inclusão socioeconômica pretendidos. Já o segundo risco, relativamente menos abordado tanto entre acadêmicos quanto entre gestores públicos, diz respeito às operações mais ordinárias da implementação dessas políticas públicas, nas quais se vislumbra um potencial de reprodução das desigualdades já existentes na sociedade. Enxerga-se nas práticas cotidianas de implementação nas linhas de frente do serviço público possibilidades de desatenção, exclusão e discriminação no tratamento de segmentos da população, muitas vezes já submetidos a diferentes tipos de vulnerabilidades. Assim, para além de uma questão de insuficiência relativa (abrangência, financiamento etc.), o segundo tipo de risco reforça um paradoxo: as próprias iniciativas formalmente desenhadas para reduzir desigualdades podem contribuir para a reprodução destas.

O avanço dos debates sobre a multidimensionalidade da pobreza tem chamado a atenção para o fato de que melhores condições de equidade dificilmente serão atingidas apenas pelo aumento ou pela melhoria da distribuição de renda (Sen, 1999; Feres e Mancero, 2001; Vaz e Januzzi, 2014). Uma pluralidade de formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõe barreiras que dificultam a ascensão social e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis

1. O autor gostaria de agradecer os comentários e as sugestões de aprimoramento ao texto feitos pelo Comitê Editorial.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

ou tradicionalmente excluídos. Ao propor uma discussão em torno da matriz de desigualdade social na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2016) vem enfatizando o complexo entrelaçamento do eixo de desigualdades econômicas (classes de renda) com os eixos de desigualdades de gênero, étnico-raciais, territoriais e derivadas da idade ou etapa do ciclo de vida das pessoas como estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões.

A acumulação ou a potenciação simultânea das disparidades relacionadas com a classe social (ou nível socioeconômico), o gênero, o pertencimento racial ou étnico, o território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, assim como também em marcadas diferenças no exercício de direitos e de oportunidades, nas capacidades e tratamentos. Essas formas e mecanismos de discriminação assentam-se também nos estereótipos – que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão de seu sexo, etnia, raça ou cor de pele, orientação sexual, situação socioeconômica ou outra condição – que estão presentes em diversos âmbitos da vida social e que, assim como a discriminação, permeiam as próprias instituições e são reproduzidos por elas (Cepal, 2016, p. 20, tradução do autor).³

A natureza reprodutora desse processo impõe-nos o desafio de questionar e avaliar em que medida a implementação de políticas públicas não seria também um *locus* importante de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades. Até que ponto e por meio de que processos a operação cotidiana dos serviços públicos, a atuação dos agentes executores e as interações entre estes e os destinatários das políticas não estariam contribuindo para uma distribuição desigual de oportunidades e para a continuidade e a consolidação de formas de exclusão já existentes?

A implementação de políticas públicas, tal como já amplamente destacado pelas literaturas internacional e nacional, envolve um conjunto variado de atores cujas ações, comportamentos e decisões influenciam não só a forma como as políticas públicas são produzidas, mas também o seu próprio conteúdo e resultados (Pressman e Wildavsky, 1973; Hill e Hupe, 2014). Logo, para entender os efeitos das políticas públicas na produção e reprodução de desigualdades, não podemos deduzir os resultados de uma determinada ação governamental como simples decorrência das regras formais que a institui. Há que se ter em mente os processos e atores que as efetivam na prática. A emergência e o desenvolvimento da noção de “burocracia de nível de rua” (*street-level bureaucracy*) (Lipsky, 1980; Hupe, Hill e Buffat, 2015) foi central nesse sentido, ao reforçar o olhar sobre os agentes nas linhas de frente do serviço público, destacando as potenciais consequências da sua atuação sobre os destinatários das políticas. De acordo com Lipsky (1980), estes agentes acabam por tomar decisões e moldar políticas que eles deveriam apenas executar. Em função das condições sob as quais desempenham seu trabalho – escassez de recursos, excesso de demandas, distanciamento das esferas de formulação central, complexidade das regras e imediatividade dos encontros face a face com usuários –, eles inevitavelmente acabam gozando de algum grau de discricionariedade na execução das suas tarefas.

3. “La acumulación o potenciación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social (o nivel socioeconómico), el género, la pertenencia racial o étnica, el territorio o la etapa del ciclo de vida crea un complejo esquema de relaciones sociales, con discriminaciones múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, capacidades y trato. Esas formas y mecanismos de discriminación se asientan también en los estereotipos, que jerarquizan y descalifican a determinados grupos sociales en razón de su sexo, etnia, raza o color de la piel, orientación sexual, situación socioeconómica u otra condición, que están presentes en diversos ámbitos de la vida social y que, así como la discriminación, permean las propias instituciones y son reproducidos por estas” (Cepal, 2016, p. 20).

O uso cotidiano da discricionariedade, por sua vez, envolve incertezas e dilemas em relação a como agir em cada situação. Em suas decisões sobre como proceder em cada situação, os agentes recorrem a processos de redução de complexidade e simplificação das incertezas e dos dilemas, por meio da diferenciação, do julgamento e da classificação dos usuários atendidos em um conjunto restrito de categorias (formais e informais), as quais vêm associadas a determinados tipos de ação e encaminhamentos em relação ao serviço/benefício oferecido. Esses processos mesclam elementos oriundos tanto do ímpeto dos agentes de linha de frente de obter maior controle sobre as suas rotinas e carga de trabalho quanto de julgamentos morais baseados nos valores e nas concepções dominantes de uma sociedade.

A diferenciação é intrínseca à burocracia do nível de rua, mas esse processo se apoia na desigualdade social, a qual ajuda a explicar as clivagens a partir das quais as diferenciações são construídas. Assim, a necessidade de rotinizar e simplificar o trabalho e diferenciar o público atendido, em contextos de desigualdade social, leva à institucionalização das tendências de estereotipização que permeiam a sociedade. Burocratas de nível de rua, como quaisquer indivíduos, podem cultivar (ou não) quaisquer formas de preconceito. Mas quando a execução do seu trabalho lhes demanda diferenciar a população atendida, então, podemos dizer que há uma receptividade estrutural a atitudes preconceituosas (...). O estereótipo é cultivado em um contexto no qual se transforma em instrumento para dividir a população atendida em segmentos (Lipsky, 1980, p. 115, tradução do autor).⁴

Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012) avançam nessa mesma direção. Segundo os autores, a aplicação de regras e procedimentos formais da política/serviço público passa a ser mediada por julgamentos normativos e classificações identitárias que os agentes de ponta constroem sobre o público atendido. Essas classificações e esses julgamentos, por sua vez, são portadores de concepções sobre os usuários, permitindo situá-los como mais ou menos merecedores dos benefícios oferecidos pelo Estado e dos esforços empreendidos pelos agentes em favor de suas demandas.

Em suma, os encontros cotidianos entre os funcionários da linha de frente e a população usuária de serviços operam uma importante transformação: pessoas com trajetórias de vida e problemas singulares são processados em termos de categorias (formais e informais), as quais permitem aos agentes driblar incertezas e definir o tratamento ou curso de ação considerado “adequado”. A categorização dos usuários chama a atenção para uma dimensão cognitiva e construtivista do processo de implementação. Nesse sentido, as percepções, as visões de mundo, os valores e as representações que os agentes de implementação compartilham a respeito do seu trabalho e do público atendido passam a adquirir destaque na busca de explicações para a produção institucional da discriminação, da desatenção, da imposição de barreiras ao acesso, dos maus-tratos e da humilhação dispensados a grupos vulneráveis da população.

Entende-se que essas percepções, visões, valores e representações estejam enraizados na trajetória pessoal, na formação profissional ou no pertencimento a redes sociais internas ou externas ao ambiente de trabalho. Esses elementos ganham importância na medida em que informam as decisões, as ações

4. *“Differentiation is intrinsic to street-level bureaucracy, but social inequality supports it and helps account for the cleavages in terms of which differentiation takes place. Thus the need to routinize, simplify, and differentiate in the context of inequality leads to the institutionalization of the stereotypical tendencies that permeate the society. Whatever prejudices street-level bureaucrats as individuals do or do not have, the structure of their work appears to call for differentiation of the client population, and thus there is structural receptivity to prejudicial attitudes (...). The stereotype is nurtured in a context where it functions to divide up the client population”* (Lipsky, 1980, p. 115).

e as interações cotidianas dos agentes em suas relações com os usuários, potencialmente introduzindo uma pluralidade de orientações e comportamentos. Isso tem como decorrência direta a produção de inconsistência e arbitrariedade na implementação de políticas e serviços públicos. É bem verdade que essa inconsistência, por vezes, pode se prestar às correções, às adaptações e aos aprimoramentos importantes para o desempenho dos serviços no nível local (Pires, 2008; 2011). No entanto, em muitas outras situações, podem repercutir em efeitos negativos, tanto materiais quanto simbólicos, que se acumulam sobre segmentos vulneráveis da população, prejudicando suas possibilidades de inserção e envolvimento social.

No que tange aos efeitos materiais, podemos compreendê-los a partir de uma lógica alocativa e distributiva. Uma implementação de serviços e benefícios públicos marcada por heterogeneidades e irregularidades pode introduzir barreiras de acesso ou critérios de seleção não formalmente previstos e que incidam precisamente sobre os segmentos sociais mais precarizados. Em uma sociedade socioeconomicamente muito desigual, esses processos podem promover uma acumulação de desvantagens (em que se somam desigualdades prévias às oriundas do próprio processo de implementação) e *deficit* de atenção e cuidado sobre alguns grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros. Assim, nesta chave de análise, a irregularidade da implementação põe em risco a produção de uma justiça distributiva na alocação dos bens e serviços públicos oferecidos, prejudicando, sobremaneira, os mais necessitados (Cardenas *et al.*, 2010).

Exemplos desses processos têm sido abundantes nas seções policiais dos noticiários nacionais e internacionais, envolvendo desde a recente declaração do comandante da Rota sobre a abordagem policial diferenciada entre bairros da periferia e da Zona Sul de São Paulo⁵ aos recorrentes abusos das forças policiais estadunidenses contra a população negra. Em edição anterior do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), Oliveira Junior e Lima (2013) já argumentaram, para o caso brasileiro, que se, por um lado, não existem evidências claras de que negros cometam mais crimes, por outro lado, há uma clara tendência de sofrerem maior coerção por parte do sistema de justiça criminal e uma probabilidade 3,7 vezes maior de serem vítimas de homicídios, muitos dos quais causados pelas forças policiais, em comparação com os brancos.

Diversas das contribuições contidas nesta edição do Bapi apresentam resultados de pesquisa empírica em alinhamento ao argumento alocativo-distributivo. Ainda com foco na questão racial, a nota de pesquisa de Jaciane Milanezi aborda o silêncio dos funcionários de Unidades Básicas de Saúde (UBS) no Rio de Janeiro em relação a questões da saúde da população negra. Apesar de haver uma política nacional sobre o tema em vigor, o vácuo institucional do tema na ponta sugere a desatenção do serviço público em relação às necessidades de cuidado específicas a esse público. Também analisando a atuação do Estado na área de saúde, Gabriela Spanghero Lotta discute os efeitos alocativos embutidos nas formas de interação adotadas pelos agentes comunitários de saúde (ACS) com o público atendido. Percebe-se uma distribuição de atenção e serviços diferenciados para os usuários considerando “aderentes”, em detrimento de outros considerados “resistentes” ou “difíceis”. Já na área da educação, a nota de pesquisa de Marina Meira de Oliveira e Cynthia Paes de Carvalho discute como a construção de julgamentos por parte dos professores afeta as decisões sobre

5. Ver a matéria *Abordagem nos Jardins tem de ser diferente, diz comandante da Rota*. Disponível em: <<https://goo.gl/3m73vt>>. Acesso em: 29 set. 2017.

a alocação dos alunos em turmas especiais de correção de fluxo e o sentido (premiação ou punição) que essas decisões adquirem para os alunos. Finalmente, em relação à implementação de políticas para a população de rua usuária de drogas, Roberto Dutra e Brand Arenari abordam os processos cumulativos de exclusão que caracterizam a vida dessas populações e discutem como a possibilidade de inclusão efetiva no sistema de saúde poderia representar oportunidades de “pequenos futuros” para esse segmento.

Quanto aos efeitos simbólicos, o argumento deriva do reconhecimento do Estado como esfera de produção de categorias e definições daquilo que é oficial, legal ou tolerado (Bourdieu, 2014) e do papel que “organizações processadoras de pessoas” (*people processing organizations*) têm na atribuição de *status* público aos seus usuários e em seus potenciais efeitos no deslocamento ou na estabilização de situações sociais e identidades públicas (Hasenfeld, 1972). Assim, as diferentes relações que podem ser estabelecidas entre pessoas e instituições públicas prestadoras de serviços informam experiências de subjetivação que podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença, contribuindo para uma leitura que os usuários fazem sobre a sua localização no espaço social (Siblot, 2006). Nesse contexto, “a mera aplicação de categorias administrativas torna-se uma atribuição de *status* e a apreensão da relação administrativa equivale a uma reapreensão das normas da vida social” (Dubois, 1999, p. 138, tradução do autor). Esse processo intensifica-se quanto maiores forem a dependência do usuário em relação ao serviço/benefício e as assimetrias (sociais e informacionais) entre ele e o agente estatal. Em condições de dependência e assimetria, os agentes transformam-se em juízes da pertinência e do valor das demandas que lhe são formuladas pelos usuários, introduzindo nas suas relações cotidianas um potencial de violência simbólica. Essa violência poderia se expressar na imposição aos indivíduos de uma definição sobre sua existência social e na interiorização de classificações frequentemente estigmatizantes (por exemplo, “família desestruturada”, “cotista”, “usuário/inscrito no programa X” etc.), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação, enfraquecendo elos de cidadania por meio da percepção das políticas e dos serviços públicos não como direitos, mas como concessões, benesses ou favores do Estado e de seus agentes.

As notas de pesquisa que integram este Bapi trazem um conjunto de evidências e análises empíricas nesse sentido. Os exemplos, nesse caso, concentram-se mais na área da assistência social. A nota de Flávio Eiró chama a atenção para como as inconsistências observadas na implementação local repercutem na percepção das beneficiárias sobre o Programa Bolsa Família (PBF), em que se destaca a insegurança sobre a elegibilidade ao benefício e a dependência para com a boa vontade dos agentes da ponta. Ainda no caso do PBF, o estudo de Paula Pompeu Fiuza Lima discute a dinâmica burocrática da construção da desconfiança dos usuários nas averiguações do Cadastro Único, revelando um exercício de controle na linha de frente excessivo (para além do normativamente prescrito) e voltado para “extrair a verdade” dos usuários. Finalmente, os textos de Maria Cristina Abreu Martins de Lima e Marco Antônio Carvalho Natalino enfocam o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e identificam, respectivamente, um subgrupo de trabalhadores e de coordenadores de Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que também apresentam um discurso crítico dos usuários desse tipo de equipamento, como apenas interessados nos benefícios imediatos e não aderentes às propostas de atividade e serviços socioassistenciais ofertadas pelos Cras. Tal como ambos argumentam, estes discursos reproduzem percepções e práticas estigmatizantes sobre o usuário, como alguém

desinteressado em aumentar suas oportunidades de inclusão social e passível de culpabilidade pela situação na qual se encontra.

Em conjunto, os estudos e as análises apresentados neste Bapi representam alguns passos iniciais no sentido da construção de uma agenda de pesquisa sensível aos processos de (re)produção de desigualdades que podem ocorrer ao longo da implementação de políticas e serviços públicos. Tal agenda torna-se relevante, pois, como já apontado, mesmo políticas públicas formalmente dedicadas a reverter ou mitigar os efeitos da exclusão e da vulnerabilidade social podem incorrer em riscos de reprodução e aprofundamento das desigualdades já existentes. Para além de chamar a atenção para esses riscos, busca-se, com esse movimento, o avanço das análises no sentido da explicitação dos mecanismos explicativos no nível teórico, assim como oferecer subsídios concretos para o aperfeiçoamento da ação governamental no campo da promoção da equidade social.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. **Raisons pratiques**: sur la théorie de l'action. Paris : Éditions du Seuil, 1994.
- _____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CARDENAS, J. *et al.* Discriminación en la prestación de servicios sociales para los pobres: un estudio experimental de campo. *In*: NOPO, H.; CHONG, A.; MORO, A. (Orgs.) **Discrimination in Latin America**: an economic perspective. Washington: Inter-American Development Bank; The World Bank, 2010. p. 41-106.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago: Cepal, 2016.
- DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).
- FERES, J. C.; MANCERO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina**. Santiago: Cepal, 2001. (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, n. 7).
- HASENFELD, Y. People processing organizations: an exchange approach. **American Sociological Review**, v. 37, n. 3, p. 256-263, 1972.
- HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing public policy**: an introduction to the study of operational governance. London: Sage, 2014.
- HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: University of Bristol, 2015.
- LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors**: narratives of street-level judgment. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

_____; _____. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 16-23, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; LIMA, V. Segurança pública e racismo institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 21-26, 2013.

PIRES, R. Promoting sustainable compliance: styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil. **International Labour Review**, v. 147, p. 199-229, 2008.

_____. Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, p. 45-71, 2011.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. California: University of California Press, 1973.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Knopf, 1999.

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

VAZ, A.; JANUZZI, P. Indicador de pobreza multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 8, p. 31-49, 2014.

