

BUROCRACIAS IMPLEMENTADORAS E A (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS: PERSPECTIVAS DE ANÁLISE NO DEBATE INTERNACIONAL

Roberto Rocha C. Pires¹
Gabriela S. Lotta²
Roberto Dutra Torres Junior³

1 INTRODUÇÃO⁴

O campo de estudos sobre políticas públicas no Brasil adensou-se substancialmente nas últimas duas décadas, detalhando os diversos atores, instituições e processos envolvidos com o Estado e suas ações. Uma comparação da produção resenhada por balanços da área desde Melo (1999) até Marques e Souza (2016) é suficiente para demonstrar o amadurecimento e a complexificação do debate nacional. Em período recente, a implementação, antes relativamente pouco estudada, passou a ser também objeto de interesse sistemático no Brasil (Faria, 2012).

A exemplo da literatura internacional, estudos nessa linha vêm evidenciando que detalhes das formas de entrega final das políticas – sejam de natureza institucional, sejam associados a instrumentos de políticas ou à ação dos agentes envolvidos – possuem efeitos importantes sobre os resultados, a eficácia e a resolutividade da ação governamental. No entanto, apesar dos avanços recentes, ainda são relativamente raras entre nós as investigações que focam diretamente os efeitos de processos de implementação sobre a (re)produção de desigualdades sociais na prestação de bens e serviços públicos.

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento (Ipea) e do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (Escola Nacional de Administração Pública – Enap).

2. Professora adjunta do bacharelado e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

3. Professor associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (LGPP/UENF).

4. Este capítulo foi elaborado a partir das apresentações e dos debates realizados na mesa-redonda “A implementação de políticas: o lugar das interações burocratas-público-alvo na (re)produção de desigualdades sociais”, realizada no XL Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em outubro de 2016. Os autores agradecem a Eduardo Marques, que, além de ter coordenado e atuado como debatedor na referida mesa, ofereceu comentários e sugestões que contribuíram para a elaboração deste texto.

Esse é justamente o tema deste capítulo, ao discutir contribuições recentes da literatura internacional relativas à análise da atuação de burocracias implementadoras de políticas públicas, com especial interesse para o seu papel na reprodução de padrões de inclusão, exclusão e desigualdades sociais. Até o momento, os debates no Brasil têm sido influenciados quase que somente pelas contribuições originais da literatura anglo-saxã, elaboradas nos anos 1980.

Em relação a esse quadro, este capítulo volta-se para a ampliação dos horizontes do debate, ao sistematizar as principais perspectivas analíticas presentes nos debates teóricos contemporâneos recentes da tradição anglo-saxã, assim como nos debates franceses e alemães, ainda pouco enraizados por aqui. Entende-se que esse conjunto de referenciais pode contribuir substancialmente para os estudos sobre os efeitos sociais da implementação de políticas públicas no Brasil.

É já longo o percurso da ideia de burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) e do estudo do seu lugar na implementação de políticas desde os trabalhos pioneiros de Michael Lipsky (1980). Em sentido geral, os estudos dos anos 1980 sobre implementação do tipo *bottom up* produziram consequências bem mais amplas do que apenas a investigação detalhada da entrega final das políticas. Ao introduzir fortes argumentos contra a centralidade da decisão, assim como ao complexificar o modelo teórico de burocracia, essa literatura produziu um deslocamento amplo na interpretação sobre a produção de políticas.

De certa forma, tal literatura preencheu analiticamente a distância entre, de um lado, a abstração ideal-típica da burocracia weberiana e os modelos propositivos de comando e controle da administração pública, e, de outro, os processos políticos concretos envolvidos com a operação do Estado nas fases finais de entrega das políticas públicas. A posterior interpretação das fases do ciclo de políticas como superpostas e interpenetradas foi também, em grande parte, efeito dos deslocamentos produzidos por essa literatura.

Evidentemente, o estudo dos agentes da entrega final de políticas em si também trouxe grandes avanços. A definição das especificidades desses agentes e dos comportamentos advindos da sua posição no processo de produção de políticas deu origem a uma longa e já profícua agenda de pesquisa. Os estudos clássicos anglo-saxões iluminaram as escolhas e os conflitos de tais atores com os usuários finais e com os escalões superiores da burocracia a partir da ideia de discricionariedade, e caracterizaram a sua posição, esgarçada entre a lealdade à aplicação impessoal weberiana da regra e a personalização advinda do contato direto com a demanda das políticas.

Contudo, essa tradição pouco destacou as posições de tais agentes na estrutura social, suas conexões com grupos e organizações sociais e os efeitos dessas conexões sobre os julgamentos e as escolhas socialmente informados embutidos no

exercício da discricionariedade. O destaque aos agentes também reduziu os aprendizados sobre as interações propriamente ditas ocorridas na entrega das políticas. Uma parte importante dessas limitações é enfrentada pela literatura mais recente, tal como será exposto adiante.

O capítulo encontra-se organizado da seguinte forma. Parte-se de perspectivas macro em direção a olhares que articulam os níveis meso e micro. Na segunda seção, após esta introdução, abordam-se a atuação estatal e os processos de implementação de políticas a partir da perspectiva sistêmica, construindo-se diálogos entre a ação dos burocratas de nível de rua e a sociologia alemã de Niklas Luhmann, por meio dos quais se ressalta e se problematiza a imprevisibilidade da ação do Estado. A terceira seção direciona o foco aos efeitos distributivos de decisões e julgamentos dos burocratas, por meio da recuperação dos principais elementos do modelo clássico anglo-saxão e da atualização da produção mais recente de autores vinculados a essa tradição.

A quarta seção, por sua vez, propõe um olhar clínico sobre as situações de interação que dão concretude cotidiana às políticas públicas. Apresenta-se a literatura francesa da sociologia do guichê, informada pela sociologia da ação pública, pelos trabalhos de Pierre Bourdieu e pelo interacionismo simbólico norte-americano. Em cada um desses momentos, a atenção recai sobre as contribuições dessas diferentes perspectivas analíticas (seus principais conceitos e chaves de análise) para o entendimento da reprodução de desigualdades a partir de processos de implementação. Por fim, na quinta seção, conclui-se com uma breve síntese dessas contribuições em termos de uma agenda de pesquisa sobre burocracias implementadoras e (re)produção de desigualdades sociais.

2 DECISÕES E INTERAÇÕES ENTRE BUROCRATAS E SEUS PÚBLICOS NA TEORIA DOS SISTEMAS ALEMÃ

Os efeitos da implementação de políticas públicas sobre trajetórias de inclusão e exclusão social podem ser analisados a partir da sociologia da administração pública alemã, na sua vertente teórico-sistêmica, do sociólogo Niklas Luhmann. Trata-se da única tradição de análise sobre a burocracia e a sociologia da administração na Alemanha que incorporou, ainda que muito recentemente (começo dos anos 2000), o debate sobre a atuação dos burocratas de nível de rua com Lipsky (Weinbach, 2014).

Os primeiros trabalhos de Luhmann foram sobre sociologia das organizações (Luhmann, 1964; 1966). Embora não tratassem diretamente do tema da discricionariedade dos burocratas de nível de rua na interação com o público, tocavam este tema a partir da crítica ao modelo weberiano, especialmente às concepções de comando e controle, impessoalidade e formalidade das estruturas de conduta. Para Luhmann (1964), a atuação de indivíduos em papéis organizacionais não se orienta apenas por normas impessoais, formalmente definidas e fixadas em cadeias hierárquicas de comando e controle.

Organizações são para ele, desde esse período, sistemas sociais que operam com uma variedade estrutural muito peculiar, combinando estruturas formais e estruturas informais. Para apreender esta variedade estrutural, ele formula, por exemplo, o conceito de ilegalidades necessárias (*brauchbare Illegalitäten*): a ideia de que, para que as organizações operem e funcionem produzindo ordem social, e isto inclui obviamente organizações implementadoras de políticas públicas, elas precisam de ilegalidades, não necessariamente no sentido jurídico do termo, mas também no sentido ameno de desvios em relação a normas oficiais e formais (Luhmann, 1964, p. 86). Estes desvios não são apenas inevitáveis, são também necessários para a produção de ordem social no nível de organizações autodescritas e autoapresentadas como formais.

Outro aspecto que permite introduzir a teoria sistêmica de Luhmann nesse debate sobre a interação entre burocratas de nível de rua e público é sua abordagem multidimensional sobre o tema da inclusão e da exclusão. Para Luhmann (1997), não há, na sociedade moderna, uma estrutura social unitária de desigualdade⁵ ordenando as chances de inclusão e exclusão social dos indivíduos. Cada sistema social – as organizações e as interações são dois tipos distintos de sistemas sociais – define suas estruturas e critérios de inclusão e exclusão, ainda que levando em conta restrições que o ambiente (inclusive os demais sistemas) impõe.

Portanto, trata-se de uma noção multidimensional, correlacionada à diferenciação de sistemas sociais e à pluralização intrassistêmica das estruturas de inclusão e exclusão associada a esta diferenciação. Disto resulta que os efeitos das organizações implementadoras de políticas, como sistemas sociais específicos, e os efeitos das interações entre burocratas de rua e público precisam ser pensados como efeitos específicos de cada sistema envolvido no processo de implementação.

Isso se liga, dentro da teoria sistêmica, ao que se conceitua como dupla diferenciação da sociedade. A sociedade é diferenciada, em primeiro lugar, em subsistemas funcionais, como política, economia, direito, ensino, ciência, família, religião, arte, esporte etc. Estes subsistemas se caracterizam para a autonomização de lógicas binárias de valores, como verdade/não verdade, na ciência; licitude/ilicitude, no direito; governo/oposição, na política; capacidade de pagar/incapacidade de pagar, na economia; aprendido/não aprendido, no ensino; transcendente/imanente, na religião etc. (Luhmann, 1997).

Nesse contexto, o autor afirma que, apesar de serem sistemas autônomos de interação, os encontros entre burocratas de nível de rua e público são também operações do sistema político-administrativo em uma sociedade funcionalmente diferenciada

5. Estrutura social unitária é a ideia de que o acesso dos indivíduos a bens e recursos socialmente relevantes pode ser explicado a partir de uma mesma estrutura social, e não a partir de várias estruturas sociais. A sociologia de Luhmann se opõe a esta ideia com o conceito multidimensional de inclusão (Luhmann, 1997).

(Luhmann, 2012). O sistema político-administrativo opera em um ambiente social caracterizado por lógicas sociais diversas e autônomas em relação a ele. Não pode ser visto como sistema central da sociedade, visto ser a sociedade funcionalmente diferenciada.

Práticas político-administrativas não controlam nem conduzem os processos e as práticas sociais de outros âmbitos sistêmicos, tampouco os processos de implementação de políticas, já que estes são coproduzidos por outras lógicas sistêmicas funcionais, organizacionais e interacionais (Brans, 1997). Estes processos de implementação devem ser pensados como constituídos por relações relativamente imprevisíveis entre o sistema político-administrativo e outros sistemas. Por exemplo, entre o sistema político-administrativo e o sistema educacional, no caso de uma política pública de ensino; ou entre o sistema político-administrativo e o sistema de saúde, no caso, por exemplo, da Estratégia Saúde da Família (Lotta, 2015).

Nesse cenário, o tema da (relativa) ingovernabilidade do Estado (Dutra e Macedo, 2013) em face do resultado da política pública, sobretudo em relação à implementação, já é algo plenamente previsto na teoria de Luhmann. Deste modo, ela permite reelaborar a concepção de Estado, internalizando conceitualmente a imprevisibilidade que os resultados e a implementação representam em relação às normas e às diretrizes formais e oficiais, como no caso das interações entre burocratas de nível de rua e público.

Assim, o Estado, definido em Luhmann (2012) como autodescrição unificadora do sistema político-administrativo, não pode mais ser visto como uma espécie de centro da sociedade com a pretensão de conduzir o processo de implementação, mas como sistema que irrita outros sistemas funcionais e é por eles irritado. Consequentemente, o Estado afeta, por exemplo, as trajetórias de inclusão e exclusão que os indivíduos vivenciam no sistema de saúde, no sistema econômico, no sistema de ensino.

No entanto, a diferenciação funcional não basta para descrever as práticas sociais, entre as quais estão incluídos os processos de implementação de políticas públicas. É necessário levar em conta, de forma combinada com o uso do conceito de diferenciação funcional, um segundo tipo de diferenciação. Trata-se da diferenciação de níveis distintos de construção da ordem social: sociedade, organização e interação. A sociedade abarca os sistemas funcionais, que transcendem, como vimos, organizações e interações; e se constitui na condição de sociedade mundial única e singular.

Abaixo, em um segundo nível, estão as organizações (incluindo os Estados nacionais e suas políticas públicas) como sistemas baseados na construção de sentido de ações realizadas ou descritas como decisões. Não se trata de dizer que tudo que acontece em uma organização seja realizado, da perspectiva dos indivíduos envolvidos, como uma decisão. Na sua autoconstituição sistêmica, entretanto, as

organizações se diferenciam de seu meio descrevendo os elementos do mundo como decisões, o que as transforma em unidades de sentido que valem como decisões.

Assim, organizações são sistemas de tipo específico, pois se diferenciam de seu ambiente societal caracterizando-se como encadeamentos autônomos e recursivos de decisões. Em tais encadeamentos, decisões são transformadas em passado (coisa decidida) e servem como premissas para outras decisões, sem eliminar, porém, o elemento de contingência e incerteza embutido na própria ideia de decisão.

O terceiro nível é precisamente o nível das interações, que se caracteriza pela copresença dos participantes. Um sistema de interação se diferencia de seu meio (se constitui) quando os participantes, de forma recíproca, percebem que são notados à medida que a percepção da copresença se instaura. Esta é exatamente a situação de *guichê*, em que burocratas interagem com o público.

O problema fundamental aqui é que nem toda implementação de políticas articula esses três níveis de formação sistêmica e nem toda área de política pública articula esses três níveis com o mesmo grau de importância. Em termos mais específicos dos efeitos da interação entre burocrata de rua e público, podemos elaborar a seguinte hipótese de trabalho: quanto maior for o peso deste tipo de interação para a implementação da política, ou seja, quanto mais a entrega da política pública consistir na coprodução de resultados por meio da interação entre agentes implementadores e público, maior será o peso das interações nas trajetórias de inclusão e exclusão.

Por exemplo, uma política de renúncia tributária produz efeitos de desigualdade muito claros, mas não por meio da interação. Ela não precisa ser coproduzida na interação cotidiana entre burocratas de rua e cidadãos, embora ela talvez dependa de interações políticas pontuais na sua formulação. Já no Programa Saúde da Família, o peso da interação na produção dessa política é muito maior, em vários aspectos, inclusive quanto aos efeitos da política em termos de inclusão ou exclusão.⁶ Isto abre a possibilidade de se construir uma tipologia da implementação de políticas a partir do peso relativo de interações para os resultados da política.

Para isso, é preciso definir exatamente o lugar dos burocratas de nível de rua na teoria sistêmica de Luhmann. O ponto de referência é o desnível de complexidade entre os sistemas sociais envolvidos na implementação e o ambiente, seja este ambiente formado por interações ou pelo sistema psíquico de cada indivíduo que ocupa o papel de burocrata: por meio de papéis formais (cargos), as organizações implementadoras tentam enquadrar (reduzir) as possibilidades de conduta dos indivíduos, por meio da formalização de expectativas de ação, mas as situações

6. "Organizações que se ocupam da transformação de pessoas (...) possuem traços muito atípicos, e isto porque suas comunicações são intensivas em interação e menos fixadas pela escrita" (Luhmann, 1992, p. 122, tradução nossa).

cotidianas de interação com o público são mais complexas, assim como a individualidade psíquica de cada burocrata. Como sistema psíquico dotado de complexidade interna própria, e por isto não transparente, os indivíduos que ocupam o papel de burocrata de nível de rua trazem imprevisibilidades que a organização não pode absorver sozinha, deixando às interações uma participação relevante na redução desta complexidade.

Para Luhmann (1981), o Estado de bem-estar social pode ser definido como mediador de inclusão. Desenvolve o compromisso crescente do sistema político em ampliar e intensificar a inclusão política (cidadania), desdobrando-a em múltiplas dimensões (civil social, econômica etc.), que envolvem a sua inserção em outros sistemas funcionais, como saúde, educação, economia e família.

Para desempenhar esse papel, o Estado de bem-estar social lança mão, em geral, dos mecanismos do dinheiro e da lei, envolvendo economia e direito na ampliação da inclusão social e buscando influenciar as decisões das organizações implementadoras por incentivos financeiros e jurídicos. No entanto, quando a inclusão mediada pelo Estado depende de mudanças identitárias, produzidas pelas organizações e incorporadas pelos indivíduos, dinheiro e lei não se mostram mecanismos suficientes.⁷

Um dos efeitos empiricamente observados da redução de complexidade de sistemas de interação por organizações implementadoras é a prática de “sermões” morais em torno da contratualidade sobre padrões de comportamento e volição. Como demonstra Weinbach (2014) em estudo sobre as interações entre burocratas e desempregados beneficiários de transferências de renda na Alemanha, as interações entre burocratas e usuários são reguladas pela expectativa dos primeiros de que os segundos demonstrem “vontade de trabalhar” como critério de classificação moral que incide sobre a concessão ou a manutenção de benefícios.

Da perspectiva da organização, essa vontade deve ser verificada pelo cumprimento dos “acordos de integração” (por exemplo, cursos de língua, formação profissional). No entanto, como se trata de mudança da pessoa, a interação tem papel preponderante e traduz, nos seus próprios termos, o cumprimento dos acordos: verifica-se grande discricionariedade, a ponto de falhas serem rigorosamente punidas ou não, pela renovação do compromisso. As interações se afirmam como campo pré-decisório (e pós-decisório) das organizações.

Portanto, o tema da discricionariedade dos burocratas de nível de rua, além de chamar atenção para os efeitos da diferenciação da sociedade em sistemas

7. “Algo que não pode ser obtido por meio de lei e dinheiro é a mudança da pessoa enquanto tal (...), a área social atualmente abordada em termos de *people processing* não pode ser controlada de um modo técnico-causal por meio de lei e dinheiro” (Luhmann, 1981, p. 97, tradução nossa).

funcionais e níveis de formação sistêmica (sociedade, organização, interação) sobre a imprevisibilidade da ação estatal na implementação, também destaca o papel das interações no funcionamento do Estado e nas suas relações com a sociedade. Nestas interações se constroem e se reproduzem categorias morais (“bom cliente”, “bom pobre”, “preguiçoso” etc.) que classificam os indivíduos em merecedores e não merecedores, categorias que coestruturam decisões organizacionais, chances e trajetórias de inclusão e exclusão (Weinbach, 2014).

3 OS EFEITOS DISTRIBUTIVOS DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA LITERATURA ANGLO-SAXÃ

A literatura anglo-saxã tem se dedicado, há mais de três décadas, ao aprofundamento da compreensão dos processos de implementação, com especial atenção sobre os burocratas de nível de rua na influência deste processo. Desde o trabalho seminal de Lipsky (1980), diversos autores se dedicaram, a partir de diferentes correntes analíticas, a compreender como os implementadores atuam e alteram os resultados das políticas. Essa compreensão se baseou no reconhecimento de que, contrariamente a uma visão simplista da burocracia como um sistema de comando e controle, agentes de implementação na ponta tomam uma série de decisões relativas à execução cotidiana dos seus serviços, em função da inevitável discricionariedade de que dispõem na prática.

A partir daí, essa margem para tomada de decisão dentro de um contexto de regramentos (formais ou informais) tornou-se um problema privilegiado para essa literatura, a qual veio a interrogar as motivações envolvidas no uso da discricionariedade (profissionalização, *coping*, incentivos, sistemas de capacitação etc.) e os efeitos do seu exercício para as políticas e seus resultados. Em suma, os resultados das políticas passaram a ser compreendidos pela forma como a discricionariedade é exercida por burocratas de linha de frente, contextualizando suas decisões em lógicas organizacionais, gerenciais ou profissionais mais amplas.

Embora a problemática da (re)produção de desigualdades sociais não tenha sido central para essa literatura, é possível identificar um conjunto de chaves analíticas que pode ser bastante útil para esse propósito. O próprio Lipsky (1980) levanta diversos efeitos do exercício da discricionariedade que poderiam ser vistos como efeitos distributivos da discricionariedade:

- os processos de categorização de indivíduos (quando burocratas transformam demandas individuais em categorias padronizadas);
- a distribuição de efeitos e benefícios (quando burocratas optam como e para quem distribuem quais e quantos benefícios e sanções);

- o ensinamento aos usuários de como se comportar perante o Estado (quando burocratas ensinam como devem se vestir, o que devem falar, as regras da política etc.); e
- a determinação de contextos e a intensidade de interações (quando burocratas determinam quando, onde, como e quantas vezes vão interagir com usuários).

Nesses elementos há claros efeitos potencialmente distributivos da discricionariedade, na medida em que as decisões podem afetar o acesso dos usuários, a promoção de inclusão/exclusão e o tratamento desigual entre eles. Em uma análise dos desdobramentos mais recentes da literatura, ficam ainda mais evidentes as chaves analíticas que podem ser usadas para observar os efeitos distributivos da implementação.

Com relação aos processos de categorização, por exemplo, o trabalho de Tony Evans (2011), que busca entender o efeito das profissões sobre a discricionariedade dos burocratas, ressalta a determinação da elegibilidade como efeito das ideologias profissionais. Para ele, certas profissões estão mais voltadas ao bem-estar dos usuários, enquanto para outras isso não seria uma preocupação. O efeito profissional sobre a categorização (e a construção de elegibilidades) teria, assim, um potencial de produção de desigualdades.

Kathryn Ellis (2011), por sua vez, analisando a atuação dos profissionais de assistência social, demonstra que certos tipos de burocrata atuam como *gatekeepers*, testando as elegibilidades dos usuários e abrindo ou fechando as portas do acesso ao Estado. A mesma ideia é usada por Brodtkin e Majmundar (2010), argumentando que certas organizações implementadoras atuam como *gatekeepers* e são formalmente autorizadas a interpretar e aplicar regras de elegibilidade, criando custos adicionais de acesso.

Com relação aos processos de distribuição de benefícios e sanções, parte da literatura aponta que a implementação pode promover distribuição equitativa ou não dos benefícios e das sanções, que, vistos de outra forma, poderiam ter efeitos distributivos e desiguais. Durose (2011), por exemplo, afirma que certos burocratas, para cumprirem suas metas, desenvolvem estratégias de *reaching, enabling and fixing*, de modo a chegarem em grupos mais excluídos.

Há também várias pesquisas que mostram os efeitos de desigualdades étnico-raciais nas políticas, especialmente entre aqueles autores que advogam pela ideia de representatividade burocrática também na implementação. Para estes autores, uma das formas de se garantir um processo de implementação mais responsivo poderia ser construída com a seleção de burocratas representativos da população, ou seja, que tivessem perfil territorial ou sociodemográfico semelhante àquele dos usuários dos serviços.

Isso permitiria, por um lado, maior capacidade de tomada de decisão aderente às necessidades da população e, por outro, garantiria maior capacidade de cobrança dos burocratas por parte dos usuários, na medida em que se estabeleceria uma relação de menor assimetria entre eles. Além das pesquisas sobre representatividade burocrática, há ainda diversas outras pesquisas que mostram resultados desiguais da distribuição de benefícios e sanções, como nos trabalhos de Korteweg (2003), Rosenthal e Peccei (2006) etc.

Analisando a produção desde 1980, Brodtkin (2012) aponta que a literatura avançou aprofundando em algumas grandes temáticas que também podem ser vistas como chave para se pensar nos efeitos distributivos da atuação dos burocratas, como: os mecanismos de *coping* (estratégias para lidar com as pressões e fazer a política acontecer); as ações voltadas à eficiência, incluindo introdução de mecanismos de mensuração de *performance*; e o papel das organizações nas decisões (limites à explicação individual das decisões).

Após analisar os avanços da literatura, Brodtkin (2012) sugere a ideia de que a exclusão/inclusão é um não tema na literatura, apontando temas emergentes que devem ser explorados futuramente, como a função distributiva das práticas informais dos burocratas no acesso a serviços e benefícios; a ideia de mediação de *status* sociais e identidades; e as análises sobre como os esforços dos pobres são mediados por dimensões sobre a justiça social.

Essas lacunas da literatura, apontadas por Brodtkin (2012), evidenciam como, embora haja chaves analíticas importantes que nos permitem fazer uma conexão entre os temas de implementação e desigualdades, há uma lacuna ainda grande no *mainstream* de estudos sobre implementação relativa à relação entre burocracia e (re)produção de desigualdades.

Em busca de abordagens alternativas, no entanto, encontramos na literatura americana uma corrente que tem buscado fazer essa aproximação temática. Embora não tenha espaço central ainda nos estudos de implementação, optamos por apresentá-la, visto que traz importantes conexões com as abordagens francesa e alemã.

Inspirados nas perspectivas de Frederickson sobre política e equidade,⁸ Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012) propõem um reposicionamento do olhar para os burocratas que os coloca como pessoas que atuam para os cidadãos a partir de posições de poder, ao mesmo tempo que são empurrados por forças institucionais, pelas lógicas culturais de merecimento que carregam e por determinações coletivas construídas por meio da troca de histórias entre eles. A partir de análises sobre narrativas construídas por professores, assistentes sociais e policiais a respeito de seus trabalhos, os autores constroem uma análise da atuação dos burocratas que traz à luz uma disputa entre dimensões legais e culturais na sua atuação.

8. Ideia de que a equidade vem à tona quando a administração pública encontra os cidadãos e ali se concretiza.

Para os autores, burocratas não se veem como executores de regras nem como profissionais do Estado. Eles se veem como pessoas que trabalham para os cidadãos e descrevem sua ação como fazedores de julgamentos normativos sobre as situações que encontram. Analisando como os burocratas narram seus próprios trabalhos, os autores denunciam um erro na literatura *mainstream* em descrevê-los como *state-agents*, ou seja, como atores que representariam o Estado, já que eles próprios constroem suas narrativas se colocando como *citizen-agents*, ou seja, atores que trabalham para os cidadãos e respondem a eles. Esta mudança de olhar se torna a base fundamental para avançar na compreensão das ações dos burocratas como colocado em suas teorias.

Para Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012), existe uma tensão entre as regras e as situações reais apresentadas pelos cidadãos nos espaços de encontro. É neste espaço de tensão que aparecem os julgamentos normativos dos burocratas. Regras e normas definem o jeito certo de fazer as coisas, mas a tensão entre as regras e as situações reais cria condições nas quais o jeito certo precisa ser negociado, e a negociação ocorre por meio dos julgamentos.

Os julgamentos dos burocratas, portanto, ficam no espaço entre a ordem normativa corrente e as necessidades e circunstâncias dos cidadãos nos ambientes de encontro. Para observar a equidade social em ação, devemos focar os julgamentos normativos feitos pelos burocratas, a sua agência e as forças institucionais dentro e fora do Estado que moldam esses julgamentos.

Tais julgamentos, afirmam os autores, operam em um processo de classificação identitária dos usuários atendidos, visto que os burocratas analisam quem eles são, os colocam em grupos de pertencimento e os classificam entre os merecedores, ou não, das políticas. Suas decisões, portanto, têm uma dimensão de classificação identitária, cujo resultado interfere em processos de inclusão e exclusão social dos usuários.

Os autores propõem, assim, duas mudanças de lógica. A primeira é usar o conceito de agência em vez de discricionariedade. Para eles, discricionariedade é a autoridade dada aos burocratas de nível de rua para adaptarem as regras às circunstâncias em uma lógica consistente com a autoridade política e hierárquica. Não há, nessa perspectiva, um foco em estratégias que aparecem a partir dos processos de julgamento para a conformação das leis nem um foco nas interações.

Por sua vez, o conceito de agência (ou habilidade de formar julgamentos e fazer ações) considera que: *i*) agência é inerente aos humanos e sua habilidade para usar linguagem, não precisando ser delegada ou legitimada por regras; *ii*) a capacidade de formar julgamentos e agir não existe apartada do sistema social (agência não existe fora de estruturas, assim como as estruturas não têm vida sem agência); e *iii*) a expressão da agência é profundamente social, na medida em que se concretiza em interações.

A segunda mudança conceitual proposta pelos autores é usar a ideia de improvisação pragmática em vez de tomada de decisão discricionária. Para eles, a ideia de decisão discricionária traz em si uma ideia de mudança como desvio, seguindo ainda a lógica de comando e controle. Já a improvisação pragmática tem vantagens por entender a adaptação entre regras e circunstâncias não como desvios, mas como inovação e criatividade. Burocratas, ao improvisarem, não apenas implementam, mas dão sentido à política. É a partir desse sentido dado à política, feito a partir dos processos de julgamento que permeiam a improvisação pragmática e o uso da agência, que a inclusão e a exclusão operam de fato.

Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012) trazem uma perspectiva interessante para pensar a implementação e a atuação dos burocratas a partir de seus julgamentos e da construção da ideia de merecimento (ou não), cujas classificações estão altamente inseridas e influenciadas por contextos sociais e são potenciais (re) produtoras de desigualdades sociais.

Em suma, embora o problema da (re)produção de desigualdades não seja tomado como central para a literatura anglo-saxã sobre burocracia de nível de rua, esta não deixa de trazer alguns *insights* bastante úteis para análises mais profundas sobre como a atuação dos burocratas de nível de rua tem resultados distributivos e pode impactar processos de inclusão e exclusão social. Destaca-se, especialmente, uma corrente analítica relativamente mais recente que tenta trazer este olhar de forma mais explícita, analisando a ideia de julgamentos normativos produzidos pelos burocratas no processo de implementação e que têm como consequência efeitos distributivos e potencialmente impactantes na (re)produção e na diminuição das desigualdades.

4 INTERAÇÕES E DESIGUALDADES: CONTRIBUIÇÕES DA SOCIOLOGIA DO GUICHÊ FRANCESA

A literatura sobre burocracia de nível de rua de origem anglo-saxã, tal como visto, desenvolveu-se fortemente ancorada nos binômios discricionariedade-decisão e, mais recentemente, agência-improvisação pragmática para compreender a forma por meio da qual agentes de linha de frente influenciam os resultados e o desempenho de programas e serviços públicos. É justamente nesse ponto que a sociologia do guichê se diferencia e pode oferecer contribuições interessantes.

Primeiramente, a compreensão centrada em decisões é substituída pelo foco analítico sobre as interações cotidianas entre funcionários e usuários de serviços públicos e o seu caráter constitutivo das políticas públicas. Em segundo lugar, a sociologia do guichê extrai do estudo dessas interações elementos analíticos-chave para a compreensão de como processos de implementação de políticas podem envolver a reprodução de desigualdades sociais. Assim, ao combinar o papel das interações com uma atenção à desigualdade, a sociologia do guichê oferece recursos adicionais para uma reflexão sobre os efeitos sociais da implementação.

A sociologia do guichê nomeia um conjunto de estudos que começou a emergir na França a partir de meados da década de 1990. Trata-se de análises que visaram compreender o Estado em ação (Jobert e Muller, 1987) e se debruçaram sobre os guichês dos serviços públicos, em áreas tão diversas quanto assistência e seguridade sociais, saúde, habitação, imigração, segurança pública, serviços postais, financeiros e cartoriais. Nesses estudos, os guichês instanciam fronteiras, liminaridades e dão lugar aos encontros – físicos ou virtuais⁹ (que prescindem do típico balcão/janela) – entre cidadãos, usuários ou beneficiários de serviços, de um lado, e burocratas ou funcionários de empresas e organizações não governamentais (ONGs) executores de serviços públicos, de outro.

Essa literatura se desenvolve a partir de uma trajetória que não se confunde com a evolução histórica mais geral dos debates no campo da implementação de políticas públicas, a partir dos anos 1970, nos Estados Unidos, resultantes da aproximação entre estudos da ciência política e da administração pública. A sociologia do guichê tem suas origens teóricas no pensamento sociológico da segunda metade do século XX. Sua emergência deriva da confluência de dois fatores:

- as reformas de modernização do serviço público na França, empreendidas a partir do final da década de 1980, que envolviam preocupações relativas à adaptação dos serviços públicos aos segmentos vulneráveis da população e aos territórios desfavorecidos como elemento necessário à manutenção da coesão social; e
- os aportes teóricos da sociologia da administração francesa (Crozier, 1964; Crozier e Friedberg, 1977) e do interacionismo simbólico norte-americano (Goffman, 1968), com destaque especial às noções de papel social e de coprodução da inteligibilidade em situações de interação.

Essa confluência entre a necessidade de reformas e modernização da administração e as perspectivas teóricas em destaque tornou as interações ao guichê um objeto privilegiado tanto de pesquisas quanto de ações governamentais naquele país.

Em uma das obras mais emblemáticas da sociologia do guichê francesa, Vincent Dubois (1999) acrescenta ainda os *insights* da sociologia crítica bourdieusiana, formando uma espécie de interacionismo crítico. Dubois desenvolveu um meticuloso estudo sobre a Caisse d'Allocations Familiales (CAF), no qual analisou as interações cotidianas entre burocratas e usuários na provisão de benefícios sociais e transferência de renda para as camadas mais empobrecidas e desestruturadas da sociedade francesa.

9. As interações mediadas por telefone, internet e demais tecnologias de informação e comunicação têm se apresentado como problemática emergente e com implicações interessantes para as análises da sociologia do guichê (Vitalis e Duhaut, 2004; Weller, 1997).

O autor insiste que 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 elas se inserem. Segundo Dubois, por detrás dos papéis de burocrata ou de usuário, existem agentes sociais portadores de atributos e disposições – informados pela posição que ocupam na estrutura social – que influenciam a forma e o desenvolvimento de suas relações com o público.

A vertente inaugurada pelo trabalho de Dubois apresenta um conjunto de chaves analíticas úteis para reflexões sobre as relações entre implementação e (re) produção de desigualdades sociais. A primeira delas diz respeito à percepção de uma inevitável assimetria nas relações entre burocratas e usuários nos guichês do serviço público. 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, acrescentam-se a opacidade administrativa, os requisitos de conhecimento e o domínio de linguagem técnica, e de outro, 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/benefício (CAF) acumula-se uma dependência em relação ao agente do guichê, pelo bom tratamento e encaminhamento administrativo das demandas e dos processos dos usuários.

Esses encontros estruturalmente assimétricos fazem com que interações de caráter supostamente administrativo se revistam de um poder normativo, que passa pelo controle burocrático das identidades ao guichê e seu decorrente potencial de violência simbólica, uma vez que impõe aos indivíduos uma leitura sobre sua existência social. Narrativas de situações íntimas, pessoais e particulares passam a ser enquadradas e ter de caber em categorias administrativas restritivas e frequentemente estigmatizantes (por exemplo, família desestruturada, cotista, usuário/inscrito em determinado programa etc.), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação. Nesse contexto, “a mera aplicação de categorias administrativas se torna uma atribuição de *status* e a apreensão da relação administrativa equivale a uma reapreensão das normas da vida social” (Dubois, 1999, p. 138, tradução nossa).

Um exemplo dessa violência no controle de identidades pelos agentes do guichê é retratado por Alexis Spire a partir de seu estudo das interações entre demandantes de asilo e funcionários de uma agência local da autoridade imigratória francesa. Em um caso que envolve a renovação da permissão de residência, o autor narra a interação observada:

um senhor idoso caminha apoiado em muletas e entrega o formulário à funcionária sentada ao guichê. No campo de identificação de sua nacionalidade, ele escreveu “curdo” e 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 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 a 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, p. 65, tradução nossa).

O trabalho de Yasmine Siblot acrescenta referenciais importantes para se pensarem 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 que salienta como, para alguns, a experiência de relação administrativa serve para confirmar sua distinção ascendente ou para aportar recursos para a estabilização de uma posição social. Para outros sujeitos, a dependência de recursos e o sentimento de ter de pedir esmola às instituições produzem uma percepção de decadência, que leva a um ressentimento em relação às instituições e às políticas públicas por elas providas (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, os funcionários constroem e compartilham discursos sobre o público desfavorecido com o qual eles precisam lidar cotidianamente: a estranheza e a irracionalidade dos seus comportamentos, os quais impedem os funcionários de organizarem bem o serviço – por exemplo, “chegam todos na mesma hora, em bandos, no final do nosso turno, sempre deixam para a última hora” (Siblot, 2006, p. 108) –; a desconfiança em relação a demandas não usuais; o temor constante de fraudes; e 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.

Por outro lado, são uma forma de distinção que sublinha 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, p. 108), e, assim, normas de classe se apresentam como um componente essencial das relações entre os agentes e o seu público.

Em suma, os exemplos aqui mobilizados nos permitem vislumbrar as potenciais contribuições da sociologia do guichê para os debates sobre implementação de políticas e desigualdade social no Brasil, e oferecem uma perspectiva analítica alternativa e, ao mesmo tempo, complementar às abordagens mais tradicionais (centradas em decisões). Afinal, tal como pontua Dubois,

o guichê não é apenas o ponto de contato necessário entre políticas públicas e as populações a 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) (Dubois, 2010, p. 23, tradução nossa).

Assim, nessa perspectiva, as interações cotidianas que dão concretude à implementação de políticas públicas ganham um renovado *status* analítico e se tornam objetos privilegiados de reflexões voltadas para a compreensão dos processos de (re)produção de desigualdades sociais engendrados na ação estatal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou sistematizar as principais contribuições de três perspectivas teóricas presentes no debate internacional contemporâneo, chamando atenção para os conceitos e as chaves analíticas por elas oferecidos para uma reflexão acerca dos efeitos de processos de implementação sobre a (re)produção de desigualdades sociais na prestação de bens e serviços públicos. Como os debates sobre o tema no Brasil ainda são predominantemente marcados pelas contribuições originais dos anos 1980, buscou-se aqui uma atualização e uma ampliação dos horizontes de análise no país.

Nesse sentido, percebe-se que a teoria dos sistemas luhmaniana oferece uma embocadura mais abrangente para a integração de decisões e interações como parte das dinâmicas entre múltiplos sistemas sociais e seus ambientes na implementação de políticas. Ao lançar luz sobre a complexidade dessas articulações, a abordagem traz para o centro da discussão a imprevisibilidade da ação do Estado, abrindo caminho para reflexões sobre a heterogeneidade das políticas e das suas multifacetadas relações com as desigualdades sociais. No caso das interações entre burocratas e cidadãos, a teoria sistêmica permite delimitar o papel de formas de classificação de pessoas (julgamentos morais) ativas nestas interações e atualizadas também nas decisões sobre inclusão e exclusão.

Verificou-se ainda que, apesar de as teorias e de os debates ancorados na literatura de origem anglo-saxã manterem suas preocupações centrais nas decisões dos implementadores finais, há uma emergente complexificação da compreensão da discricionariedade. Esta caminha no sentido de incorporar as profissões (suas visões sobre as políticas e seus objetos), os detalhes das estratégias dos burocratas e a forma como seus pertencimentos sociais e visões sobre equidade informam julgamentos normativos a respeito do merecimento dos usuários, gerando o que denominam de improvisação pragmática, com claras consequências em termos de efeitos distributivos, com impactos sobre a diminuição ou a reprodução das desigualdades.

Em paralelo, a abordagem da sociologia do guichê francesa complementa a perspectiva anterior no sentido de privilegiar um olhar sobre as interações sociais envolvidas na entrega final dos serviços públicos, analisando as estratégias dos agentes, informadas por suas visões sobre as políticas e seus demandantes, e por suas posições sociais e trajetórias pessoais. Esses elementos geram consequências para a coesão e o pertencimento sociais, assim como para as assimetrias de poder entre burocratas e demandantes, possuindo potenciais efeitos sobre as desigualdades sociais involucradas na produção cotidiana de políticas.

Reconhece-se que há ainda uma lacuna enorme de estudos teóricos e empíricos que conectem melhor esses temas, especialmente em contextos de alta desigualdade, como o Brasil. Nessas situações, a atuação de burocratas de nível de rua na implementação de políticas tende a se apresentar como uma das poucas portas de entrada dos cidadãos ao Estado para efetivação e usufruto de seus direitos sociais. Momentos de austeridade fiscal colocam direitos, políticas e serviços sociais sob pressão e reforçam o potencial de reprodução de desigualdades na implementação.

Assim, impõe-se uma agenda de estudos em torno da compreensão dos efeitos sociais da implementação de políticas públicas e das suas repercussões tanto para a gestão de políticas públicas quanto para as trajetórias e a qualidade de vida dos seus usuários. Considerando a baixa disseminação entre nós de perspectivas teóricas que possam auxiliar nesse esforço, espera-se que a sistematização apresentada contribua para o campo de estudos de políticas públicas, entrelaçando abordagens e perspectivas de análise da administração pública, da ciência política, da antropologia e da sociologia do Estado.

REFERÊNCIAS

BRANS, M. The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy. **Public Administration**, v. 75, n. 3, p. 417-439, 1997.

BRODKIN, E. Z. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, p. 940-9, 2012.

BRODKIN, E. Z.; MAJMUNDAR, M. Administrative exclusion: organizations and the hidden costs of welfare claiming. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 4, p. 827-848, 2010.

CROZIER, M. **Bureaucratic phenomenon**: an examination of bureaucracy in modern organizations and its cultural setting in France. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le système**. Paris: Editions du Seuil, 1977.

DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).

_____. 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.

DUROSE, C. Revisiting Lipsky: front-line work in UK local governance. **Political Studies**, v. 59, p. 9780-9995, 2011.

DUTRA, R.; MACEDO, M. M. Por uma sociologia sistêmica da gestão de políticas públicas. **Conexão Política**, v. 2, n. 2, p. 11-49, 2013.

ELLIS, K. 'Street-Level Bureaucracy' revisited: the changing face of frontline. **Social Policy & Administration**, v. 45, n. 3, p. 221-244, jun. 2011.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing Street-Level Bureaucracy. **British Journal of Social Work**, v. 41, p. 368-386, 2011.

FARIA, C. A. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012.

GOFFMAN, E. **Asiles**: études sur la condition sociale des malades mentaux. Paris: Ed. Minuit, 1968.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action, politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

KORTEWEG, A. Welfare reform and the subject of the working mother: get a job, a better job, then a career. **Theory and Society**, v. 32, n. 4, p. 445-480, 2003.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1980.

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

LUHMANN, N. **Funktionen und folgenformaler organizationen**. Berlin: Duncker und Humblot, 1964.

_____. **Theorie der verwaltungswissenschaft: bestandsaufnahme und entwurf**. Köln; Berlin: Grote, 1966.

_____. **Politische theorie im wohlfahrtsstaat**. München: Günter Olzog Verlag, 1981.

_____. **Universität als milieu**. Bielefeld: Haux, 1992.

_____. **Die gesellschaft der gesellschaft**. Frankfurt: a.M. Suhrkamp, 1997.

_____. **Die politik der gesellschaft**. Frankfurt: a.M. Suhrkamp, 2012.

MARQUES, E.; SOUZA, C. Políticas públicas no Brasil? Avanços recentes e agenda para o futuro. *In*: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. (Orgs.). **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Rio de Janeiro: FGV/ABCP, 2016. p. 321-347.

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. S1, p. S16-S23, 2012.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Ed. Sumaré, 1999.

ROSENTHAL, P.; PECCEI, R. The social construction of clients by service agents in reformed welfare administration. **Human Relations**, v. 59, n. 12, p. 1633-1658, 2006.

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

SPIRE, A. **Accueillir ou reconduire**. Enquête sur les guichets de l'immigration. Paris: Raisons d'Agir, 2008.

VITALIS, A.; DUHAUT, N. NTIC et relation administrative: de la relation de guichet à la relation de réseau. **Revue Française d'Administration Publique**, v. 2, n. 110, p. 315-326, 2004.

WEINBACH, C. Moralische personenkatégorien als transformationsmechanismus in politischen dienstleistungsbeziehungen: das beispiel der jobcenter-interaktion. **Zeitschrift für Soziologie**, v. 43, n. 2, p. 150-166, 2014.

WELLER, J.-M. Le guichet interactif. Ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone. **Réseaux**, v. 15, n. 82/83, p. 109-121, 1997.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins, 2003.

LUHMANN, N. **Organisation und entscheidung**. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000.

OLSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.