

## Por uma Abordagem Interdisciplinar, Estrutural e Interseccional de Usuárias(os) do Estado: Comentário Crítico ao Artigo “Categorizando Usuários ‘Fáceis’ e ‘Difíceis’...” de Gabriela Spanghero Lotta e Roberto Rocha Coelho Pires

Jaciane Milanezi<sup>1</sup> 

<sup>1</sup>Pós-doutoranda no Programa Internacional de Pós-Doutorado (IPP) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – processo 2019/13877-4. Pesquisadora Afro/Cebrap. São Paulo, SP, Brasil.  
E-mail: jaciane.milanezi@cebrap.org.br

Link para o texto comentado: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219>

Com o advento da noção de cidadania, a partir do século XX direitos fundamentais passaram a ser prestados aos pobres pelo Estado de Bem-Estar Social (De Swaan, 1988). A ampliação dos serviços aos vulneráveis foi acompanhada da construção de identidades estigmatizantes e de controles comportamentais dos “beneficiários” (Bourdieu, 2014; Fassin *et al.*, 2013; Foucault, 1999; Schneider e Ingram, 2005), criando gestões específicas a depender do grupo social administrado (Aguião, 2017). Essa vivência da gestão pública pode ser evidenciada por categorias vocalizadas pelos quadros burocráticos.

Por isso, *Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”*, artigo publicado na Revista Dados, em novembro de 2020, por Gabriela Spanghero Lotta e Roberto Rocha Coelho Pires, é contribuição aos que analisam a gestão pública pelas dinâmicas micropolíticas das burocracias. Ela e ele analisaram categorias morais de “usuários” da Estratégia Saúde da Família (ESF) – “fáceis”, “aderentes”, “difíceis”, “não aderentes” ou “resistentes” – a partir da narrativa de 77 Agentes Comunitários de Saúde (ACS), sendo 71 mulheres, trabalhadoras de 11 Unidades Básicas de Saúde (UBS) paulistas, atuantes em territórios com alta vulnerabilidade social e burocracias com restrição de condições para a implementação da Estratégia.

Para essas profissionais, os “usuários fáceis” eram os que permitiam a boa execução dos serviços, pois eles conseguiam se “vincular” aos cuidados prescritos pela ESF. Os “difíceis”, ao contrário, eram narrados pelas ACS como os que impediam a execução dos serviços pela falta de “adesão” ao prescrito. Tanto “vincular” como “aderir” são expressões típicas dessa política, presentes em normas como a retratada pelos autores em seção que analisa a ideia de “corresponsabilidade”. Três avaliações das ACS foram evidenciadas pelas categorias acima: 1) a capacidade individual dos “usuários” aderirem aos cuidados em saúde, a despeito das suas condições sociais; 2) o merecimento dos serviços, a depender do comportamento perante o prescrito pelo Estado; e 3) o sucesso da implementação da política, em casos de “usuários” saudáveis. Em síntese, os autores evidenciaram a elegibilidade aos serviços públicos pelas diferenças sociais numa política nacional construída para gerir desigualdades a partir de princípios universais de igualdade.

Uma contribuição da análise é sobre como as desigualdades constituem políticas públicas construídas para mitigá-las. Se as disparidades são pontos de partida para a institucionalização de políticas, elas também permeiam o processo de implementação das ações do Estado. Por isso, o artigo é bem-vindo ao campo das desigualdades sociais que se consolidou em analisá-las pela perspectiva da estratificação social e ganha cada vez mais com as pesquisas dedicadas ao heterogêneo universo das burocracias e “usuários” do Estado de Bem-Estar Social (Brito e Schuch, 2019; Marins, 2017; Vianna, 2005).

Outra contribuição é a ampliação da análise do merecimento e dos estigmas em serviços públicos de saúde (Monteiro e Villela, 2013; Willen, 2012). A escolha da ESF é particularmente interessante, pois os autores analisaram categorizações em uma política pública construída para gerir a saúde pelos determinantes sociais e considerada exemplar a sistemas universais de saúde. No caso brasileiro, estudos em equipamentos da ESF em outros municípios indicam a relação entre léxico de moralidade com “acusações sexuais” de mulheres (Fernandes, 2019) e com repertório de resistência às políticas focalizadas em pessoas negras, consequente ao acesso dos serviços sexuais e reprodutivos de mulheres negras (Milanezi, 2019).

Destaca-se o investimento intelectual de Roberto Pires e Gabriela Lotta em formar uma agenda sobre implementação como aspecto valorativo dentro da Ciência Política brasileira. Há uma década, eles produzem

análises nesse sentido, provocando nesta disciplina – e dentro do próprio Estado – a ampliação do conhecimento sobre políticas públicas, moralidades e desigualdades (Pires, 2019). Se a literatura norte-americana e europeia, que orientam os autores, marcou mudanças nos estudos sobre burocracias nessas regiões, é por meio dela que eles contribuem aos estudos nacionais sobre as gramáticas morais das políticas públicas.

Teoricamente, os autores se colocaram a tarefa de sistematizar o debate norte-americano e europeu sobre implementação de políticas públicas pela “discrecionabilidade” em “burocracias de nível de rua” a partir da “categorização” de usuários que revelam ideias de “merecimento” dos serviços públicos. Esses termos são centrais na revisão bibliográfica dos autores, que é uma reflexão sobre as mudanças no debate de implementação na Ciência Política, pouco mobilizado pela Sociologia e Antropologia. A síntese auxilia pesquisadores de outras áreas a conhecerem a contribuição da disciplina na análise da experiência dos serviços estatais. As categorias são conhecidas na Ciência Política, impulsionadas por obras clássicas como *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (1980), de Michael Lipsky; *Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgment* (2003), de Steven Maynard-Moody e Michael Musheno; *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* (2005), de Anne Larason Schneider e Helen M. Ingram; e *Work and The Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics* (2013), de Evelyn Z. Brodtkin e Gregory Marston.

A partir desse debate, os autores assumiram alguns pressupostos: a categorização é um ato discricionário de trabalhadores durante a implementação; as condições de trabalho dos profissionais influenciam os usos de categorias morais; e os valores sociais que eles carregam influenciam a construção do merecimento. Curiosamente, não houve posicionamento teórico sobre a constituição da moralidade de “usuários” como uma prática institucional, levando a audiência a associar categorização apenas à agência dos profissionais. As perspectivas teóricas ganharam interdisciplinaridade quando eles apresentaram categorias do campo da Sociologia sobre “instituições”, “violência simbólica” e “interações”, respectivamente, pelas obras de Erwin Goffman, Pierre Bourdieu e Vincent Dubois. Também, quando a categoria sociológica de “fronteira simbólica”, de Michèle Lamont, foi utilizada para delimitar a análise empírica na diferença social. A categoria antropológica do “cotidiano”, com base em Aradhana Sharma e Akhil Gupta, foi mobilizada para

auxiliar a definição dos autores de categorização como uma prática de trabalhadores do Estado. Apesar da presença de perspectivas teóricas de diversos campos disciplinares, a análise foi totalmente orientada pelas categorias da Ciência Política. Nesse aspecto, pesquisas futuras podem se beneficiar de um maior diálogo interdisciplinar.

A fragilidade da análise foi o pouco tensionamento das perspectivas teóricas adotadas. Os autores utilizaram argumentos de discricionariedade e categorização, principalmente. Mas os achados do caso paulista foram apresentados apenas como evidências que comprovam essas categorias, ficando ausente a reflexão sobre as possibilidades desse caso e de outros nacionais tensionarem o debate de merecimento, em contexto de extrema desigualdade social como o brasileiro. O que se encontra em São Paulo que é similar e diferente às cidades do norte global, contextos empíricos da literatura utilizada? Quais são as possibilidades da discricionariedade e do merecimento para analisar elegibilidade de “usuários”, em distintos contextos do Estado de Bem-Estar Social?

Os autores avançaram na conclusão ao argumentar que o processo de categorização dos usuários será maior, e a implementação da “corresponsabilidade” menor, em contextos de alta vulnerabilidade social e organizacional. O desenho da pesquisa não permite evidenciar que, em contextos de baixa vulnerabilidade social e melhores condições organizacionais, a moralidade pouco influencia na implementação dos serviços. Mas, se levarmos em consideração os casos empíricos da literatura mais utilizada pelos autores, há a indicação de que o merecimento opera em ambos os contextos. A similaridade, portanto, parece ser uma globalização da ideia de merecimento pelo comportamento dos vulneráveis administrados pelo Estado.

O caso específico da ESF pode colaborar para além da reverberação da categorização em políticas nacionais. Eu destacaria quatro questões de pesquisa para avançar nessa agenda: práticas institucionais; posicionamento social dos quadros burocráticos; perspectiva interseccional das(os) alocadas(os)s às categorias de merecimento e constrangimentos estruturais. Primeiro, a ideia de merecimento parece indicar que semânticas de elegibilidade são uma prática institucional do Estado e não de trabalhadores, como as ACS. Estas, vocalizaram merecimento mas não são autônomas na construção dessas categorias. Porém, a utilização sistemática dos autores dos termos “agentes de implementação”, “trabalhadores de linha de frente” e a definição de práticas cotidianas

como de trabalhadores dificulta a análise estrutural do merecimento. Por isso, pesquisas posteriores poderiam ampliar a análise sobre como categorias verbalizadas por “agentes” representam ideias próprias da gestão de pobres – inclusive das perspectivas oficiais das políticas –, a exemplo da ideia de “corresponsabilidade” dos serviços públicos.

Segundo, além de melhor inserir os(as) trabalhadores(as) dentro das dinâmicas da gestão estatal, sugiro que as pesquisas os(as) posicionem na sociedade estudada. Os termos “burocratas” ou “agentes” podem se tornar alegorias, pouco revelando as relações de poder na construção do merecimento dentro do Estado. No caso analisado, as interlocutoras eram ACS mulheres, evangélicas, moradoras de territórios com baixas oportunidades de vida. Conforme literatura sobre elas, provavelmente, são negras, com ensino médio, usuárias das unidades em que trabalham e com condições de vulnerabilidade social semelhantes às dos usuários que atendem. Mas o texto ofereceu uma visão oficial dessas trabalhadoras e não as localizou dentro da construção histórica de ACS no país, apenas possível pelo lugar ocupacional de negras no mercado de trabalho informal brasileiro, nas periferias urbanas e nos serviços de cuidados femininos. Para evitar a reificação, é importante questionarmos como a posição social e laboral dos quadros burocráticos que analisamos se relacionam com a construção do merecimento dos “usuários”.

A ausência de uma perspectiva interseccional dessas trabalhadoras também se reproduziu na reflexão dos efeitos da categorização no público típico da ESF. No país, as mulheres são a maioria dos(as) beneficiários(as) das políticas sociais; e isso é saliente na Estratégia. As semânticas de merecimento identificadas nessas burocracias parecem retratar um grupo nacional específico, de mulheres, negras, periféricas e exclusivamente usuárias do Estado. A lacuna que precisamos cobrir é como as semânticas estatais – oficiais ou informais – que governam recursos públicos se articulam com ideias mais amplas de gênero, sexualidade, classe, raça e nacionalidade, por exemplo, em termos de produção de estereótipos, construção de identidades e controles pelo Estado.

Por fim, destaco a análise dos constrangimentos aos potenciais efeitos distributivos da categorização. Tomo de empréstimo um ponto do material empírico exposto pelos autores, sublinhado que esse não foi o foco da análise deles. O texto apresentou agência das ACS para prover a ESF, a despeito dos contextos organizacionais das unidades e sociais dos(as) “usuários(as)”. Por exemplo, descobrimos a estraté-

gia dessas profissionais forjarem amizades para melhor inserir os(as) “usuários(as)” na política. Isso provoca o questionamento sobre como julgamentos de elegibilidade também permitiriam o acesso aos serviços públicos; nesse caso, pela própria representação de pobre e mulher como merecedores do Estado. Ou seja, nem sempre uma categorização de merecimento se articulará à desigualdade. E isso nos leva a perguntar se as interações entre profissionais e usuários(as) constrangeriam o nexó entre julgamentos e desigualdades. Diante de organizações que se orientam por moralidades, como interações entre mediadores das políticas e “usuários(a)” podem ser mecanismos de acesso ao Estado? E quais seriam outros mecanismos que funcionam como constrangimentos ao merecimento excludente?

(Recebido para publicação em 5 de agosto de 2021)

(Aprovado para publicação em 23 de agosto de 2021)

## REFERÊNCIAS

- AGUIÃO, Sílvia. (2017), “Quais políticas, quais sujeitos? Sentidos da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil (2003-2015)”. *Cad. Pagu* [online]. 2017, n. 51, [02-Maio-2021]. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/18094449201700510007>>.
- BOURDIEU, Pierre. (2014), *Sobre o Estado*. Cursos no Collège de France (1989-1992). São Paulo, Companhia das Letras.
- BRITO, Simone; SCHUCH, Patrice. (2019), “Apresentação ao Dossiê Burocracias, Cotidiano e Valores”. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 07, n. 15, pp. 5-8.
- DE SWAAN, Abraam. (1988), *In care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York/Cambridge, Oxford U.P./Polity Press.
- FASSIN, Didier *et al.* (2015). *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions*. London, Pluto Press.
- FERNANDES, Camila. (2019), “Figuras do constrangimento: As instituições de Estado e as políticas de acusação sexual”. *Mana*, v. 25, n. 2, pp. 365-390.
- FOUCAULT, Michel. (1999), *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo, Martins Fontes.
- MARINS, Mani Tebet. (2017), *Bolsa Família: questões de gênero e moralidades*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ; Faperj.
- MONTEIRO, Simone; VILLELA, Wilza. (2013). *Estigma e saúde*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- MILANEZI, Jaciane. (2019). *Silêncios e confrontos: a saúde da população negra em burocracias do Sistema Único de Saúde (SUS)*. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- PIRES, Roberto. (2019), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, IPEA.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. (2005), *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*. Albany, State University of New York Press.
- VIANNA, Adriana. (2005), “Direitos, moralidades e desigualdades: considerações a partir de processos de guarda de crianças”, in R. K. de Lima (org.), *Antropologia e Direitos Humanos 3 – Prêmio ABA/FORD*. Niterói, EdUFF.
- WILLEN, Sarah. (2012), “Special Issue Introduction - Migration, ‘illegality’, and health: Mapping embodied vulnerability and debating health-related deservingness”. *Social Science and Medicine*, v. 74, issue 6, p. 805-811.

## RESUMO

*Por uma Abordagem Interdisciplinar, Estrutural e Interseccional de Usuárias(os) do Estado: Comentário Crítico ao Artigo “Categorizando Usuários ‘Fáceis’ e ‘Difíceis’...” de Gabriela Spanghero Lotta e Roberto Rocha Coelho Pires*

O texto avalia a contribuição da pesquisa *Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”*, de Gabriela Spanghero Lotta e Roberto Rocha Coelho Pires, aos estudos sobre políticas públicas e suas interfaces com as desigualdades. Também apresenta questões para o avanço dessa agenda pelas Ciências Sociais, propondo uma perspectiva de análise interdisciplinar, estrutural e interseccional dos grupos governados pelo Estado, especialmente, as(os) consideradas(os) beneficiárias(os) de políticas públicas sociais.

**Palavras-chave:** categorização, desigualdades, Estratégia Saúde da Família (ESF), merecimento, políticas públicas

## ABSTRACT

*For an Interdisciplinary, Structural and Intersectional Approach of Users of the State: critical commentary on the article “Categorizando Usuários ‘Fáceis’ e ‘Difíceis’...” by Gabriela Spanghero Lotta e Roberto Rocha Coelho Pires*

The text assesses the contribution of the study *Categorizing “easy” and “difficult” users*, by Gabriela Spanghero Lotta and Roberto Rocha Coelho Pires, to the field of public policies and its relation to inequalities. In addition, it presents questions to advance on the agenda by the Social Sciences, proposing an interdisciplinary, structural and intersectional analytical perspective of groups governed by the State which are considered beneficiaries of social public policies.

**Keywords:** categorization, inequalities, Estratégia Saúde da Família (ESF), deserving, public policies

## RÉSUMÉ

*Pour une approche interdisciplinaire, structurelle et intersectionnelle des utilisateurs de l'État: commentaire critique de l'article «Categorizando Usuários 'Fáceis' e 'Díficeis'...», de Gabriela Spanghero Lotta et Roberto Rocha Coelho Pires.*

Le texte évalue la contribution de la recherche « *Categorizando usuários 'fáceis' e 'díficeis'* », de Gabriela Spanghero Lotta et Roberto Rocha Coelho Pires, aux études sur les politiques publiques et leurs interfaces avec les inégalités. Il présente également des enjeux pour l'avancement de cet agenda par les Sciences Sociales, en proposant une perspective d'analyse interdisciplinaire, structurelle et intersectionnelle des groupes gouvernés par l'État, notamment ceux considérés comme bénéficiaires des politiques publiques sociales.

**Mots-clés:** Catégorisation ; inégalités ; Estratégia Saúde da Família (ESF); valeur ; politiques publiques

## RESUMEN

*Por un abordaje interdisciplinar, estructural e interseccional de usuarias(os) del Estado: comentario crítico al artículo "Categorizando Usuários 'Fáceis' e 'Díficeis'..." de Gabriela Spanghero Lotta y Roberto Rocha Coelho Pires*

El texto evalúa la contribución de la investigación *Categorizando usuarios "fáciles" y "díficiles"*, de Gabriela Spanghero Lotta e Roberto Rocha Coelho Pires, a los estudios sobre políticas públicas y sus interfaces con las desigualdades. También presenta cuestiones para el avance de esa agenda por las Ciencias Sociales, proponiendo una perspectiva de análisis interdisciplinar, estructural e interseccional de los grupos gobernados por el Estado, especialmente, las(los) consideradas(os) beneficiarias(os) de políticas públicas sociales.

**Palabras clave:** categorización, desigualdades, Estratégia Saúde da Família (ESF), merecimiento, políticas públicas