

Resenha

Cops, Teachers and Counselors, 2ª edição: narrativas sobre a linha de frente dos serviços públicos

Cops, Teachers and Counselors, 2nd edition: narratives on the front line of public services

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. *Cops, Teachers and Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. 2nd edition. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2022.

 **Gabriela Spanghero Lotta¹**

¹Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV), São Paulo, SP, Brasil
E-mail: gabriela.lotta@gmail.com

 **Marina Meira de Oliveira²**

²Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora do Colégio Pedro II, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
E-mail: marina.meiraoliveira@gmail.com

DOI: 10.1590/3811016/2023

"I can't say I follow the rules completely. I don't. but I interpret them in each situation and make the best call. Yeah, from my own value system, I suppose." western police officer.

Maynard-Moody and Musheno, 2022, p. 3

Em 2003, dois professores americanos, Steven Maynard-Moody e Michael Musheno, publicaram um livro que se tornaria um marco na mudança dos estudos sobre os chamados burocratas de nível de rua. A partir da análise de 157 histórias reais, vivenciadas por dezenas de profissionais da educação, assistência e segurança, *Cops, Teachers and Counselors* inauguraria uma perspectiva sociológica no campo de estudos sobre a linha de frente do Estado, auxiliando a compreensão do que acontece nos encontros cotidianos com o usuário dos serviços. Esta nova perspectiva redefiniria conceitos centrais da área, como o próprio conceito de burocrata de nível de rua. Quase vinte anos depois, dialogando com o acúmulo de produções do campo desde sua publicação original, os autores lançaram uma segunda edição revisada da obra. Nesta edição, além de reflexões novas que tiveram ao reler as histórias que compõem o livro, os autores apresentam uma revisão de conceitos e novos debates que surgiram na literatura, motivados por suas próprias contribuições.

Resenha recebida em: 15/11/2022 | Resenha aprovada em: 27/04/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Os catorze capítulos estão divididos em quatro partes. A primeira apresenta os conceitos inovadores propostos, que viriam a alterar profundamente o campo. Os autores argumentam que a atuação dos profissionais de nível de rua não seria guiada por normas e regras apenas, nem norteada somente por sua posição enquanto atores estatais. Mais do que isso, sua ação seria explicada por duas narrativas. A primeira seria aquela já subjacente à grande parte dos estudos de implementação mais alinhados à abordagem *top-down*. Nomeada como *state-agent narrative*, essa perspectiva representa o Estado democrático como um “edifício erguido sobre a lei”, em que casos semelhantes recebem o mesmo tratamento. Pequenos desvios em relação às normas são aceitos em caráter excepcional, desde que com o intuito de adaptá-las ao contexto de implementação. Os trabalhadores da linha de frente são, assim, considerados agentes do Estado, aos quais uma certa margem de liberdade é delegada para permitir adaptações circunstanciais das regras de modo consistente com a política e a autoridade hierárquica.

Embora já distantes de uma perspectiva *top-down*, outros trabalhos, como a obra seminal de Lipsky (1980), ainda preservavam certas relações com a narrativa *state-agent* no sentido de que as regras e as condições do contexto de implementação ganhavam centralidade na definição da discricionariedade dos burocratas implementadores. Estes eram retratados como atores racionais que, sujeitos a múltiplas pressões e diante de um contexto de escassez de recursos e elevadas incertezas, buscavam criar estratégias de enfrentamento para amenizar a disparidade entre o desempenho esperado e o serviço oferecido, tendendo a racionalizar e restringir serviços.

Já Maynard-Moody e Musheno (2022) consideram que reduzir a agência desses burocratas à fidelidade normativa ou à busca autointeressada leva a uma representação incompleta da linha de frente. O exercício discricionário, além de ser algo característico (e não excepcional) desse tipo de trabalho, teria como base outras motivações para além da necessidade adaptativa ou de autopreservação em meio às contingências da implementação. Para os autores, mais do que agentes racionais, os trabalhadores da linha de frente são sujeitos morais, cujas decisões do dia a dia remetem mais a uma fidelidade cultural do que normativa/legal. É nessa premissa que se baseia a segunda narrativa sobre o trabalho no nível da rua, apresentada como *citizen-agent narrative*.

Segundo essa narrativa, o principal fator a influenciar a decisão tomada pelo trabalhador da linha de frente é o cidadão-usuário da política. A depender de como percebem e constroem a identidade desse cidadão nas interações cotidianas, os agentes podem agir de diferentes formas a partir dos julgamentos elaborados. Em vez de facilitar seu trabalho, podem torná-lo mais desgastante ou difícil, oferecendo um serviço extraordinário aos usuários que julgam merecedores. Para outros, podem agir como burocratas em seu sentido estrito, oferecendo não menos, mas também não mais do que o previsto pelas regras. Podem, por fim, excluir certos cidadãos (considerados não merecedores) do acesso a benefícios previstos pelas normas.

Uma importante contribuição da obra é, portanto, evidenciar a complexidade que caracteriza o trabalho no nível de rua, onde as duas narrativas coexistem e se tensionam. De fato, muitas vezes os agentes da linha de frente operam enquanto “agentes do estado”, apenas seguindo as regras existentes. A tensão surge justamente quando aquilo que é formalmente previsto entra em conflito com as próprias crenças em relação ao que é certo fazer. Nesse momento, passam a conceber seu trabalho mais em termos relacionais do que burocráticos/legais, e a manipular as regras de forma a facilitar – ou até mesmo dificultar – o atendimento às demandas do usuário.

Nesta nova edição, os autores recorrem a uma terceira narrativa desenvolvida por outros autores do campo, num diálogo frutífero com a obra original. A chamada *knowledge-agent narrative*, que focaliza o saber e a expertise do agente do nível da rua, se inspirou nos trabalhos de Harrits e Cecchini (2022) sobre o que elas denominam de *professional*

agency, ou agência profissional. Para os autores, essa forma de agência é inspirada tanto pelo conhecimento profissional que os trabalhadores da linha de frente reivindicam para si, tendo em vista a educação e o treinamento formal que receberam, quanto pelo saber prático e experiencial acumulado a partir de seu trabalho cotidiano, que eles denominam de sabedoria das ruas ("*street-wisdom*"). Os autores exploram, ainda, os conflitos que podem surgir da tensão entre essas diferentes fontes e formas de conhecimento.

Em suma, mais do que adaptar as regras às circunstâncias da implementação, os agentes primeiro realizam julgamentos sobre os cidadãos, sobre seu conhecimento e a situação em questão, e posteriormente recorrem à política para respaldar suas decisões. É nesse sentido que os autores propõem o conceito de **agência**, em vez do termo discricionariedade, para explicar o comportamento dos agentes da linha de frente. Da mesma forma, introduzem a ideia de **improvisação pragmática** para se referir às soluções temporárias elaboradas por esses trabalhadores para lidar com as tensões entre aquilo que consideram justo e o que é previsto pelas regras.

A premissa básica da narrativa *citizen-agent* é que identidades importam, uma vez que os julgamentos e as decisões no nível da rua são fortemente influenciados por quem se acredita que sejam os cidadãos em questão. A segunda parte da obra enfoca, portanto, os processos de identificação que ocorrem na linha de frente.

Os autores operam com o conceito de identidade enquanto as formas pelas quais os indivíduos reconhecem a si e aos outros através do pertencimento a diferentes grupos. Uma das principais dinâmicas de identificação exploradas é a relação dos trabalhadores da linha de frente com seus pares, que lhes oferecem um primeiro grupo de pertencimento. Nesse sentido, destacam a força das identidades ocupacionais, que criam uma cultura local de lealdade mútua, muitas vezes mobilizada contra o chamado "sistema". Este, por sua vez, é retratado nas histórias narradas como um conjunto de instituições ou pessoas que não dispõem do real conhecimento sobre o nível da rua, e que precisam ser enfrentadas para que os trabalhadores possam fazer o que consideram certo e/ou mais eficaz.

Enquanto algumas histórias revelam a existência e força dessas culturas profissionais, outras destacam as tensões existentes entre os trabalhadores com base em diferentes enclaves identitários, como raça, gênero, sexualidade, idade, classe etc. A lógica da estratificação burocrática vem sendo substituída por uma complexa política identitária, em que tanto trabalhadores quanto gestores assumem afiliação a vários grupos. Embora ainda mantenham algum senso de pertencimento comum à ocupação, a crescente diversificação da força de trabalho vem desafiando o domínio anteriormente absoluto de grupos identitários dominantes. Nesse sentido, alguns contextos estariam gerando culturas locais em que a ordem teria de ser negociada em meio à diferença.

Outra situação em que os agentes lidam constantemente com a diversidade se dá na própria relação com o cidadão-usuário. Sobretudo em encontros iniciais marcados pelo medo, os trabalhadores tendem a usar seu poder de definição cultural para reduzir as complexas identidades dos cidadãos ao pertencimento único em grupos sociais estigmatizados. O uso de estereótipos na linha de frente dos serviços foi uma temática que inspirou diversos trabalhos posteriores no campo, como os de Harrits e Møller (2011, 2013, 2014), Harrits (2019), Lotta e Pires (2020), Raaphorst e Groeneveld (2018), entre outros.

Ao decidir quem é ou não "cidadão de bem", que atitudes devem ser recompensadas ou punidas, e a quem se oferece acesso ou sanção, os trabalhadores do nível da rua se apresentam como agentes dotados de poder para conferir ou negar um *status* de cidadania, afetando a legitimidade do Estado. Mais do que implementadores da lei, as narrativas reforçam a percepção desses trabalhadores enquanto agentes do cidadão que influenciam a produção e a manutenção da "civildade" e "moralidade" social.

A terceira parte do livro se volta, então, à carga moral das decisões. O foco recai sobre os elementos que contribuem para que os usuários sejam percebidos como "merecedores"

ou “não merecedores”, e as consequências desse julgamento para o tipo de tratamento que recebem. Os autores mostram que a construção de um usuário merecedor deriva não apenas de sua real necessidade, mas também da avaliação sobre seu problema, o grau de motivação que apresenta, e sua honestidade. Esta discussão daria origem a diversos trabalhos posteriores que analisam os sistemas de merecimento operados no nível da rua (ex: Gilke e Tummers, 2018; Lotta e Kirschbaum, 2021; Ratzmann e Sahraoui, 2021 etc).

A quarta parte do livro foi escrita para a nova edição. Seus dois capítulos recolocam os conceitos utilizados pelo campo e apresentam a terceira narrativa, do *knowledge-agent*. Mais do que tudo, essa quarta parte mostra como os autores conseguiram refletir sobre sua própria pesquisa a partir dos diálogos feitos pelo campo, e a generosidade que tiveram em incorporar reflexões de outros pesquisadores ao revisarem os próprios conceitos originais.

Desde sua primeira edição, o livro vem inspirando diversos pesquisadores brasileiros. O Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB-FGV) tem realizado pesquisas replicando a mesma metodologia proposta pelos autores nas políticas brasileiras, em áreas como saúde, educação, assistência e segurança pública. Como exemplos deste trabalho, estão os artigos de Lotta e Kirschbaum (2021; 2022) analisando os sistemas de categorização operados pelos professores para definir que tipos de alunos devem receber quais serviços. Na área de saúde, Lotta e Pires (2020) analisaram como agentes comunitários de saúde classificam os pacientes entre os “fáceis” e os “difíceis”, julgando-os a partir da avaliação de sua co-responsabilização frente ao serviço. A dissertação de Juliana Rocha Miranda (Miranda, 2021) analisa como processos de julgamento afetam o acesso a serviços de planejamento familiar; a dissertação de Erick Sotero (2018) replica a metodologia dos autores para analisar a implementação da medida socioeducativa de liberdade assistida.

No campo da Educação, a REIPPE (Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais) tem se destacado em realizar pesquisas utilizando os conceitos propostos pelo livro. Um exemplo é o trabalho de Oliveira (2017), que operou com as categorias formativas do merecimento para compreender como eram percebidos os alunos multirrepetentes de uma escola no Rio de Janeiro e que decisões eram tomadas com base nesses julgamentos. Ainda na área de educação, os trabalhos de Marina Exner (Exner, 2021; Exner et al, 2021) têm aplicado os conceitos para analisar a atuação dos diretores escolares como gerentes do nível de rua.

Destacam-se, ainda, trabalhos na área de assistência social (Teixeira e Oliveira, 2022) e de políticas voltadas ao uso abusivo de álcool e drogas (Pires e Santos, 2021).

As contribuições do livro para o campo teórico mais geral, e para os estudos brasileiros em particular, evidenciam que *Cops, Teachers and Counselors* é uma leitura fundamental para quem se interessa pelos inúmeros desafios e dilemas enfrentados na linha de frente do serviço público. Mais ainda, a obra é indispensável para quem busca entender como os encontros entre esses trabalhadores e o público concretizam um dos principais papéis do Estado no que diz respeito à efetivação da justiça social: a distribuição de bens e de cidadania a seus membros.

REFERÊNCIAS:

- EXNER, M. K. **A construção contextual das lideranças escolares**: um estudo sobre a educação infantil paulistana. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.
- EXNER, M. K.; CORRÊA, M. G.; LOTTA, G.; FARAH, M. F. S. Implementando diretrizes de gênero na escola: entre a obediência legal e cultural. **Revista @mbienteeducação**, v. 14, n. 1, p. 33-56, 2021.

- HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Categories and Categorization: towards a comprehensive sociological framework. **Distinktion: Journal of Social Theory**, v. 12, n. 2, p. 229-247, 2011.
- HARRITS, G. S., MØLLER, M. Ø. Constructing at-risk target groups. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 2, p.155-176, 2013.
- HARRITS, G. S., MØLLER, M. Ø. Prevention at the front line: how home nurses pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 447-480, 2014.
- HARRITS, G. S. Stereotypes in context: how and when do street-level bureaucrats use class stereotypes? **Public Administration Review**, v. 79, n. 1, p. 93-103, 2019.
- HARRITS, G. S.; CECCHINI, M. The professional agency narrative – conceptualizing the role of professional knowledge in frontline work. **Journal of Public Administration**, v. 32, n. 1, p. 41-57, 2022.
- JILKE, S.; TUMMERS, L. Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 28, n. 2, p. 226-238, 2018.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G.; KIRSCHBAUM, C. How street-level bureaucrats use conceptual systems to categorise clients. **Policy and Politics**. v. 49, n. 4, p. 531-551, 2021.
- LOTTA, G.; KIRSCHBAUM, C. Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das sociosemânticas de categorização operadas por professores. **Revista de Administração Pública**. v. 56, n. 1, p. 100-133, 2022.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**. v. 63, n. 4, p. 1-40, 2020.
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers and Counselors**: Stories from the Front Lines of Public Service. 2nd edition. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2022.
- MIRANDA, J. R. **Implementação e desigualdades na atenção à saúde reprodutiva**. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.
- OLIVEIRA, M. M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro**: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- PIRES, R. R. C.; SANTOS, M. P. G. Desafios do multiprofissionalismo para a redução de danos em Centros de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas. **Saúde e Sociedade**. v. 30, n. 2, p. 1-12, 2021.
- RAAPHORST, N.; GROENEVELD, S. Double standards in frontline decision making: a theoretical and empirical exploration. **Administration & Society**. v. 50, n. 8, p. 1175-1201, 2018.
- RATZMANN, N.; SAHRAOUI, N. Conceptualising the role of deservingness in migrants’ access to social services. **Social Policy and Society**. v. 20, n. 3, p. 440-451, 2021.
- SOTERO, E. M. **Análise da implementação e da ação dos trabalhadores de linha de frente**: um olhar para os técnicos de referência da medida socioeducativa de liberdade assistida. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.
- TEIXEIRA, M. C.; OLIVEIRA, B. R. Efeitos sociais derivados da implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa-Família. **O Social em Questão**. Ano XXV, n. 52, p. 155-176, 2022.