

## Introdução

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

Apesar do crescimento e amadurecimento do campo, seu desenvolvimento ainda ocorre a partir de um conjunto relativamente estreito de referenciais, sobretudo no caso das

análises voltadas para a atuação de burocratas em processos de implementação. O avanço dessa produção acadêmica no Brasil tem sido majoritariamente influenciado pela produção anglo-saxônica em torno do tema da implementação, com destaque incontestável à obra seminal de Michael Lipsky (1980). A análise de políticas públicas “de baixo para cima” (*bottom-up*) e o reconhecimento da discricionariedade no “nível da rua” leva analistas a privilegiar um foco sobre decisões, como atos discretos e passíveis de serem tomados como unidade de análise, para compreensão da forma por meio da qual burocratas na linha de frente influenciam os resultados e o desempenho das políticas públicas. Afinal, segundo Lipsky, “as decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho acabam se transformando nos serviços públicos que eles são responsáveis por executar” (LIPSKY, 1980, p. xii, tradução nossa).

Nessa perspectiva, as interações rotineiras entre burocratas e usuários de serviços acabaram relegadas a um status secundário, apresentando-se como um elemento do contexto dentro do qual se desenrolam processos de tomada de decisão discricionária. Consequentemente, o valor interpretativo e o potencial explicativo das interações para a conformação cotidiana

1 Agradeço a Eduardo Marques, Gabriela Lotta, Hadrien Clouet, Roberto Dutra Torres Jr., Iara Flor Richwin Ferreira e aos pareceristas da BIB pelos comentários e sugestões de revisão.

2 Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. E-mail: rochapires@gmail.com

das políticas públicas, para as transformações nas relações Estado-sociedade e para as formas como esses encontros são experimentados pelos atores permanecem ainda relativamente pouco explorados no debate nacional. É precisamente sobre esse ponto que este artigo pretende contribuir, por meio da apresentação dos resultados de uma revisão sistemática da literatura da sociologia do guichê francesa (*sociologie du guichet*). O objetivo primordial é acrescentar novos referenciais e contribuir para a ampliação dos horizontes analíticos para o campo de estudos sobre implementação e gestão de políticas públicas no Brasil.

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

Em função dessas características, o guichê passou a ser reconhecido como local estratégico para a compreensão das relações Estado-sociedade na produção de políticas e serviços públicos. Um ponto de referência para a observação, descrição e interpretação de práticas mal conhecidas que, no entanto, têm caráter constitutivo no funcionamento governamental cotidiano. Um ponto de partida comum, mas que oferece perspectivas e olhares bastante diversos. Para alguns, a atenção ao guichê trouxe oportunidades para o estudo minucioso da organização do trabalho burocrático no momento em que é realizado, a partir de interações cotidianas entre funcionários e usuários, revelando os desafios técnico-administrativos e, também, os processos adaptativos e as inovações que emergem para contorná-los (WARIN, 1993; 2002; WELLER, 1999). Para outros, o guichê constitui, há longa data, um símbolo (principalmente negativo) das relações entre instituições públicas e populações administradas, revelando-se, para além de um agenciamento físico, um dispositivo de governo e de regulação e dominação social (DUBOIS, 2010; SIBLOT, 2006; SPIRE, 2008).

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

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

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção visa resgatar o contexto histórico de origem desses debates, os antecedentes e as principais influências teóricas, assim como apresentar as duas principais vertentes analíticas que estruturam o debate interno da sociologia do *guichê*. A segunda seção destrincha as abordagens metodológicas utilizadas nesse campo, suas ambições e implicações gerais. Finalmente, em um terceiro

momento, são destacadas as tendências atuais e questões emergentes para uma agenda de pesquisa presente e futura nos estudos da sociologia do *guichê* francesa e de que forma eles podem ser abordados por estudos semelhantes no Brasil.

### **Contexto de origem, influências teóricas e principais vertentes analíticas**

O desenvolvimento da sociologia do *guichê* na França apresenta trajetória própria e específica 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, resultante da aproximação entre estudos da ciência política e da administração pública (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). A sociologia do *guichê*, por sua vez, tem suas origens teóricas no pensamento sociológico da segunda metade do século XX. Sua emergência, a partir de meados dos anos 1990, é diretamente resultante de acontecimentos político-administrativos das décadas anteriores na França.

Um ponto de partida importante e que condiciona os rumos dos debates nesse campo são as reformas de modernização do serviço público na França, empreendidas a partir do final da década de 1980. Esse período foi marcado por processos de ajuste fiscal e reforma da administração pública em diversos países do norte global. Se nos países de tradição anglo-saxônica a tônica das reformas envolvia parcerias e transferências da prestação de serviços públicos para entidades do setor privado, a tradição republicana francesa apostava em

3 Como termos de buscas foram utilizados “*guichet*” no título e “*guichet*” e “*sociologie du guichet*” no corpo do texto, englobando todos os tipos de documentos disponíveis.

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

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

reformulações, mas sem abandonar a ideia de um Estado forte e prestador de serviços. Além disso, combinava-se aos impulsos de reforma administrativa a percepção crescente de que a manutenção da coesão social dependia da adaptação dos serviços públicos aos segmentos vulneráveis da população e aos territórios entendidos como desfavorecidos.

Esses impulsos para a reforma administrativa e para a adaptação dos serviços conformaram a chamada “era da modernização” (WARIN, 1997, 2003). Em fevereiro de 1989 foi promulgado o decreto sobre a “Renovação do Serviço Público”, o qual definia o Estado como “promotor do progresso econômico e social” e que a melhoria da qualidade dos serviços deveria envolver “respostas diferenciadas de acordo com categorias de público usuário ou beneficiário” (SIBLOT, 2005, p. 72, tradução nossa). A partir dessa e de outras regulamentações subsequentes<sup>6</sup>, iniciou-se uma fase de contratação e financiamento de estudos e pesquisas pelos órgãos da área de administração do governo francês. O foco era o desenvolvimento de propostas e avaliação de esforços em curso para a modernização do serviço público. Nesse contexto, a análise da atuação dos agentes de base e suas interações com usuários, o face a face nos guichês, tornou-se objeto privilegiado tanto de pesquisas quanto de ações governamentais.

Essa abertura histórico-política ao tema encontrou no campo teórico os aportes da sociologia da administração francesa e do interacionismo simbólico norte-americano. No primeiro caso, a obra de Michel Crozier desenvolvia no campo de estudos das

organizações toda uma perspectiva sobre ação e relações estratégicas, que, a partir das noções de incertezas e racionalidade limitada, questionava as abordagens mais estruturalistas-institucionais e tematizava as relações de poder entre subgrupos profissionais, unidades administrativas e culturas organizacionais (CROZIER, 1964; CROZIER; FRIEDBERG, 1977). No segundo caso, tomou-se de empréstimo da obra de Erwin Goffman (1968) uma microsociologia das relações face a face, uma abordagem dramaturgicamente da interação humana, o recurso a papéis sociais e a noção central de “reparação”, segundo a qual as situações de interação contêm um componente de invenção que permite aos atores produzir conjuntamente a inteligibilidade da situação<sup>7</sup>. Um cruzamento de perspectivas teóricas que veio reforçar a relevância da agência dos atores estatais envolvidos na implementação cotidiana de políticas públicas e sua inserção em dinâmicas interacionais.

Essa confluência de acontecimentos e teorias fez emergir, no início dos anos 1990, o campo das “relações de serviço”, que tem como pioneiros os trabalhos de Joseph (1988) e Warin (1992). Essa literatura dedicou-se a questionamentos em torno dos papéis, comportamentos e competências dos agentes prestadores de serviço em situações de interação com usuários. Diante da observação das disfunções e imperfeições dos sistemas organizacionais alvos da reforma em curso, os estudos das “relações de serviço” levantaram as possibilidades de um papel reparador para os agentes de implementação na linha de frente do serviço público, enxergando possibilidades de

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

7 A contribuição da sociologia da interação aqui é central para o projeto da sociologia do guichê, estabelecendo que a ordem microssocial, face a face, possui um grau de inventividade e autonomia diante de outros níveis da realidade social, como organizações e campos sociais.

mudança por meio de adaptações produzidas nas situações de interação (WARIN, 2003)<sup>8</sup>. No contexto histórico em que se situava, fez dos agentes em contato com usuários (e de suas competências individuais) o objeto, por excelência, dos debates sobre a modernização administrativa (Idem, 1997).

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

*“O Estado no guichê”<sup>9</sup>: coprodução de serviços em meio a redes sociotécnicas*

Uma primeira vertente analítica nos estudos da sociologia do guichê é representada pelo trabalho desenvolvido por Weller ao longo dos anos 1990, que resultou em um livro (1999) que reúne insights e análises de diversos artigos publicados anteriormente e se situa exatamente como um prolongamento do itinerário analítico dos estudos das relações de serviço. Tem como contexto de partida as

reformas de modernização do serviço público, sobretudo aquelas focadas na mudança de relação com usuários e clientes. Segundo o autor, o guichê seria o lugar emblemático dessas transformações, onde encontros, tensões e sinergias acontecem e no qual se torna possível observar com clareza os impactos dessas reformas do setor público.

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

Entretanto, Weller inova não apenas pela ênfase no guichê como posto de observação e ancoragem analítica, mas, sobretudo, por desenvolver uma reflexão sobre a coprodução<sup>10</sup> dos serviços na interação, a partir da aplicação da noção de redes sociotécnicas (CALLON, 1986; LATOUR, 1989; 2005). Na análise desenvolvida por Weller, o encontro no guichê envolve uma tensão latente, um confronto de discursos e, conseqüentemente, incertezas e

8 Outra publicação de Philippe Warin (2002) é exemplar nesse sentido. Encomendada pelo governo francês, tem foco no desempenho da justiça e na atuação dos “pequenos funcionários” que intervêm como “reparadores da justiça”, a partir de uma ética da equidade que pretende garantir a todos os usuários uma igualdade de resultados.

9 Em referência ao título do livro de Weller (1999) *L'état au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*.

10 Importante destacar que a noção de coprodução aqui utilizada tem seu lastro na sociologia interacionista de Goffman e não se confunde com aquela já disseminada em estudos típicos do campo da implementação de políticas públicas, envolvendo diferentes formas e arranjos de parceria entre atores públicos, privados ou associações civis (EVANS, 1996; OLSTROM, 1996).

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

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

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

Mas, interessante, a produção desses acordos sobre uma definição comum da situação entre burocratas e os seus atendidos não se baseia apenas em atividades comunicacionais, as quais devem continuar sendo observadas com minúcia (WELLER, 1997)<sup>11</sup>, mas também em documentos, regras, códigos, sistemas informatizados, bancos de dados, formulários, discos-rígidos etc., os quais formam, com os atores humanos, redes sociotécnicas. Segundo Weller (1999), essas redes envolvem longas cadeias de interação entre seres humanos (agentes e usuários) e seres não humanos (como os objetos listados acima), e permitem a materialização, a formalização e a equivalência entre categorias com distintas linguagens e ordens de valores internos (e.g. pessoal, administrativo, jurídico e financeiro). Por meio desses processos, essas redes podem resultar na estabilização das demandas dos usuários ou, por vezes, controvérsias e tensões não passíveis de resolução no seu âmbito. Trata-se de um trabalho complexo de inúmeras representações, envolvendo pessoas, conhecimento, documentos, instrumentos tecnológicos e um esforço constante de alinhamento entre eles (LATOUR, 1989).

Com base em Callon (1986) e Latour (1989), Weller propõe entender a atividade do burocrata ao guichê como a dos inovadores e engenheiros sociais, descritos pelos primeiros autores, pois, tal e qual, burocratas precisam mobilizar seres heterogêneos, como as pessoas diretamente envolvidas e aqueles encarnados nos textos, computadores, normas etc., e constituir uma “rede” para descrever a situação e estabelecer uma relação durável entre esses entes, a qual se materializa em dossiês depositados nas agências da seguridade e da

11 Em trabalho publicado em 1997, Weller dedica-se à análise de um conjunto de interações via telefone entre usuários e funcionários da CAF, demonstrando a virtualidade do conceito de “guichê” e desenvolvendo um esquema analítico mais atento à mobilização da linguagem nessas interações.

assistência social (ou, contemporaneamente, arquivados digitalmente).

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

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

Uma segunda vertente da sociologia do guichê consolida-se a partir do trabalho de Dubois, também desenvolvido no curso dos anos 1990. Lançado no final daquela década, seu livro também se baseia em abordagem etnográfica, envolvendo observações e entrevistas, concentrando-se exclusivamente na CAF. Ao longo do ano de 1995, Dubois observou cotidianamente as interações entre burocratas

e usuários na provisão de transferências e benefícios sociais para as camadas mais empobrecidas e desestruturadas da sociedade em duas agências localizadas nas imediações de Paris (DUBOIS, 1999).

Embora igualmente enraizado nos insights do interacionismo simbólico, o estudo de Dubois constrói-se como uma crítica direta aos debates dos anos anteriores na área de “relações de serviços”. Incorporando Bourdieu, segundo o qual “a verdade da interação nunca reside inteiramente dentro da própria interação” (1972, p. 53, tradução nossa), Dubois questiona frontalmente a noção de “coprodução”, denunciando sua descontextualização de uma análise da estrutura social. O autor busca um realismo sociológico para corrigir o encantamento da interação que havia dominado os estudos anteriores. A descrição fina das práticas individuais nas situações de interação precisa ser colocada em perspectiva mais ampla, restituindo-se a estrutura de relações sociais na qual ela se insere. Segundo Dubois, por detrás dos papéis de burocrata ou de usuário existem agentes sociais portadores de atributos e disposições que influenciam na forma e no desenvolvimento de suas relações. Nesse sentido, não há qualquer razão para supormos que os dois atores sejam naturalmente movidos por uma racionalidade comum na busca de uma finalidade também comum. Pelo contrário, nada deveria nos impedir de perceber cada ator perseguindo interesses não necessariamente convergentes, cada qual com seus próprios recursos, ainda que desiguais, para influenciar no curso da relação (DUBOIS, 1996).

Assim, diferentemente de Weller (1999), cuja análise mais centrada na tradição da sociologia das organizações nos lança em uma reflexão mais interna à produção dos serviços, na qual os agentes são, sobremaneira, caracterizados pelo seu contexto organizacional,

---

12 Em referência ao título do livro de Dubois (1999), *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*.

ocupacional e profissional, a abordagem de Dubois, por sua vez, inscrita na tradição da sociologia crítica, lança-nos em uma reflexão sobre os efeitos das características sociais dos usuários e dos burocratas sobre as relações que se formam entre eles. Por isso, o esforço aqui é o de restituir as relações de guichê ao conjunto das relações sociais em que inserem (Cartier, 2003).

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

Nesse esquema, um primeiro aspecto diz respeito à percepção de uma inevitável assimetria nas relações entre burocratas e usuários nos “guichês” do serviço público (CORCUFF, 1996). De um lado, os usuários são postos diante de uma instituição na condição de demandantes de recursos importantes, muitas vezes urgentes, para sua sobrevivência. De outro, acrescenta-se a opacidade administrativa, requisitos de conhecimento e domínio de linguagem técnica<sup>13</sup>, e, finalmente, as incertezas e o tempo do funcionamento burocrático. Desse encontro, Dubois identifica a emergência de uma situação de dependência estrutural do usuário em relação ao agente administrativo, pois à dependência financeira em relação ao serviço/instituição (CAF) se acumula uma dependência em relação ao agente do guichê, pelo bom tratamento e encaminhamento das demandas e dos dossiês dos usuários.

Em seguida, esses encontros estruturalmente assimétricos, nos quais os agentes

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

Um exemplo dessa violência no controle de identidades pelos agentes do guichê é retratado por Spire, a partir de sua observação das interações entre demandantes de asilo e funcionários de uma agência local da autoridade migratória francesa. Em um caso envolvendo a renovação da autorização de

13 Segundo indicou um dos entrevistados de Dubois, “para algumas pessoas a CAF é um pouco como a bíblia, [...] e os agentes do guichê tornam-se os intérpretes autorizados de suas verdades essenciais” (1999, p. 118, tradução nossa).



residência (*titre de séjour*), o autor narra a interação observada:

Um senhor idoso caminha ao guichê apoiado em muletas e entrega o formulário à funcionária sentada ao guichê. No campo de identificação de sua nacionalidade, ele escreveu “curdo” e então a funcionária lhe demandou que corrigisse. Ele pareceu não compreender a orientação. Ela, então, começa a gritar: “não há uma nacionalidade curda, coloque turco!”. O homem então 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 o fim da 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 controle de identidades e a atribuição de status contribui também para a gradual construção do público para o qual se direcionam as políticas implementadas no guichê. Isto é, tal como elaborado por Frigoli (2009), as relações do guichê contribuem na “fabricação” do público-alvo para os quais os serviços deveriam estar dirigidos. Ao examinar as interações entre demandantes de asilo humanitário e os agentes do serviço francês de proteção a refugiados e apátridas (OFPRA), Frigoli identificou um processo por meio do qual os demandantes reconstróem suas identidades para lidar com as incertezas do processo e se tornarem “mais adequados” aos quadros normativos que orientam a implementação da política. Uma vez que cabe aos agentes do “guichê” a apreciação da legitimidade, a recepção e o enquadramento oficial da demanda, “os demandantes de asilo são conduzidos a elaborar ‘estratégias retóricas’ na construção de narrativas sobre suas próprias histórias” (FRIGOLI, 2009, p. 138). Assim, o demandante reconstrói-se a partir do quadro de interpretação do burocrata ao

guichê, rerepresentando-se conforme sua lógica e seus critérios e modos de funcionamento. Nesse sentido, as interações ao guichê transformam não só as políticas públicas que por meio delas são implementadas, mas também interferem na constituição dos seus próprios usuários, demandantes ou públicos beneficiários.

Nessa linha, o trabalho de Siblot (2006) acrescenta referenciais importantes para se pensar os efeitos das relações administrativas sobre a trajetória social e a produção de um sentido de lugar dos usuários. Por meio do estudo de trajetórias biográficas individuais e familiares de usuários de diferentes serviços, todos residentes em um mesmo bairro popular da periferia parisiense, a autora argumenta que as diferentes relações que podem ser estabelecidas com instituições públicas prestadoras de serviços sociais podem ser decisivas na constituição de um “sentido de lugar social” para esses indivíduos. Isso porque essas relações têm desdobramentos tanto materiais quanto simbólicos para uma leitura que os usuários fazem sobre sua localização no espaço social. Com base na análise das trajetórias biográficas, a autora constrói uma tipologia com quatro categorias para dar conta das relações práticas e políticas entre usuários e instituições.

- a. No primeiro tipo, tem-se uma relação distanciada da administração, típica de famílias mais próximas à classe média. Enquanto alguns desses experimentam uma modalidade benevolente e eufemística dessa distância, outros encarnam um desprezo social em relação aos extratos mais precários, alimentado por um despeito em relação aos serviços assistenciais oferecidos pelo sistema público;
- b. No segundo tipo, famílias populares estáveis, ainda que submetidas a riscos eventuais, desenvolvem um uso positivo das relações administrativas. Tendo adquirido uma expertise rotineira das relações administrativas, elas mostram

habilidade de recorrer aos recursos materiais e simbólicos para o seu bem-estar, especialmente como forma de evitar as ameaças eminentes de empobrecimento e precarização;

- c. No terceiro tipo, famílias estáveis, mas em via de desestabilização, tem na relação administrativa a revelação de um sentimento de perda. Os relatos de dificuldades na interação com as agências e as decepções delas decorrentes associam-se a uma experiência de “queda” ou decadência social, traduzindo-se em desconfiança em relação às instituições e às políticas públicas do cuidado social;
- d. Finalmente, no quarto tipo, têm-se as situações de precariedade nas quais os recursos de interconhecimento e a ajuda mútua tornam-se cruciais nas relações com a administração. As trajetórias de estabilização fora da precariedade revelam, ao mesmo tempo, uma forte experiência de constrangimento em relação à administração e o domínio desse constrangimento graças à desenvoltura pessoal no trato com os agentes administrativos, devido a laços localmente estabelecidos.

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

Finalmente, a relação entre burocratas e usuários nas trincheiras do serviço público também precisa ser analisada como elemento constitutivo do sentido de lugar e posição social desses agentes encarregados da prestação

do serviço. Tal como demonstrado no estudo de Siblot (2006), os funcionários constroem e compartilham discursos sobre o público desfavorecido com o qual eles precisam lidar cotidianamente: a estranheza e irracionalidade dos seus comportamentos, que “impedem” que os funcionários organizem bem o serviço – exemplo: “chegam todos na mesma hora, em bandos, no final do nosso turno, sempre deixam para a última hora...” (Ibid., p. 127, tradução nossa) –, a desconfiança em relação a demandas não usuais, o temor constante de fraudes, as histórias de golpes. Esses discursos coletivos têm um duplo caráter. São, por um lado, importantes elementos de uma solidariedade profissional, da sociabilidade entre os agentes, de sentimento de pertencimento e compartilhamento de dificuldades vividas. Mas, por outro lado, são uma forma de distinção que sublinham uma solidariedade social e operam um distanciamento dos usuários. “Ao condenarem os comportamentos do ‘povo’, os agentes do guichê valorizam os seus próprios” (Ibid., p. 93, tradução nossa) e, assim, normas de classe ou de categorias ocupacionais apresentam-se como um componente essencial das relações entre os agentes e os seus públicos.

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

os efeitos sociais que essas interações na implementação de políticas podem ter sobre os usuários e os burocratas envolvidos.

### **Estratégias metodológicas e potenciais contribuições para os estudos de implementação**

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

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

Como resultado da observação *in loco* das interações, essa literatura revelou e tem se apoiado na desmistificação da crença disseminada na

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

As abordagens etnográficas desses encontros administrativos rompem com visões jurídico-normativas ou de senso comum sobre a forma como os serviços públicos deveriam ser prestados ou como procedimentos legais e administrativos deveriam ser seguidos. Denunciam contrastes entre previsões formais (regras, decisões e discursos) e concepções, valores e práticas construídas e compartilhadas (ou tensionadas) entre agentes administrativos, assim como entre eles e os usuários. Revelam as complexidades, nuances, ambivalências e processos até então ocultos ou implícitos que caracterizam a produção cotidiana das políticas públicas e nos ajudam a compreender melhor suas interferências no funcionamento do Estado e na vida dos cidadãos.

As análises de Spire e Bourgeois oferecem ilustrações adicionais dessas características essenciais e contribuições mais gerais dos estudos da sociologia do guichê francesa. Spire (2007) dedicou-se à investigação da implementação da política francesa de imigração e concentrou o olhar nos serviços locais (*prefecture de police*) responsáveis pela concessão e renovação de autorizações de permanência no país aos demandantes de asilo. O pesquisador candidatou-se a uma vaga de agente administrativo temporário em um município na região metropolitana de Paris, e, assim, pôde fazer parte do serviço e observar cotidianamente a atuação dos seus “colegas”, o

comportamento dos demandantes, as interações entre eles e seus desdobramentos. O estudo revela que, apesar do debate sobre imigração ser reconhecido e ocupar um lugar estruturante no campo político nacional, a prestação de serviços nessa área ocupa lugar desprivilegiado no campo burocrático. As unidades implementadoras da política são compostas por uma maioria de funcionários temporários com baixos salários, pouco treinamento e alta rotatividade para enfrentar situações raramente simples vividas pelos demandantes de asilo. Soma-se a isso a precariedade das instalações físicas, com ausência de ventilação, computadores frequentemente em pane e salas de espera inadequadas ao tamanho da demanda. A relegação administrativa verifica-se também no isolamento e desorientação (superior e normativa) dos funcionários, os quais, gozando de ampla discricionariedade, atuam de forma bastante heterogênea.

A partir desse quadro, chamam atenção dois dentre os diversos achados relevantes do estudo de Spire (2007). O primeiro diz respeito ao desenvolvimento de critérios internos e informais de discriminação das demandas, colocados em prática pelos funcionários. À medida que são submetidos ao alcance de metas de produtividade (número de dossiês processados por dia), os funcionários do guichê dos serviços de imigração desenvolveram clara preferência pelos dossiês menos complicados (isto é, os mais bem preenchidos e documentados). E, nessa lógica, os demandantes chineses passaram a ocupar lugar privilegiado no sistema de representações dos agentes administrativos, pois seus dossiês são usualmente impecavelmente preenchidos à mão e normalmente pela mesma pessoa. Independentemente de qualquer suspeita que esses dossiês possam levantar<sup>14</sup>, o fato é que, para os agentes, eles são um meio mais rápido de se atingir a meta e terminar a jornada

de trabalho mais cedo. Pelo mesmo motivo, demandantes de outras nacionalidades são associados a dossiês problemáticos e trabalhosos, ou seja, casos a serem evitados ao máximo, dentro do possível. Percebe-se assim que o padrão de discriminação a regular o uso do poder discricionário pode resultar de “soluções funcionais” explicáveis muito mais por aspectos da própria organização – como o estabelecimento de metas – do que pela “importação automática” de um padrão de discriminação do ambiente social. De toda forma, normas internacionais e nacionais em matéria de acesso e processamento de pedidos de asilo são truncadas por critérios e dinâmicas relacionais locais, que eventualmente podem operar formas de racismo ou autoritarismo.

O estudo de Bourgeois (2015), em seu turno, baseou-se em observações e entrevistas em organismos públicos responsáveis por operar a política de habitação de interesse social, em especial os processos de demanda e alocação de imóveis designados à modalidade de aluguel social (*habitation à loyer modéré* – HLM). Os organismos HLM também têm a atribuição de fazer valer o princípio legal da mistura ou diversidade étnico-racial no povoamento dos conjuntos habitacionais. A pesquisadora acompanhou as interações entre demandantes e funcionários de organismos HLM em três localidades distintas, visando compreender como as regulamentações e o princípio da diversidade eram interpretados na ponta e, consequentemente, como se produzia o acesso ao direito à habitação social. Os resultados indicaram uma ampla variação na forma como o princípio da diversidade era interpretado, assim como nas formas de colocá-lo em prática. A situação tornava-se problemática quando essa variedade de interpretações se cruzava com objetivos gerenciais dos organismos HLM locais, como a sustentação financeira e a manutenção da

---

14 Alguns dos entrevistados na pesquisa levantam a hipótese de que isso se deve ao envolvimento da máfia chinesa.

ordem nos conjuntos habitacionais. Nessa intercessão, emergiam tipificações coletivas (importando preconceções socialmente difundidas), rotinas burocráticas e critérios informais, por vezes até ilegais, para a discriminação de quais demandantes deveriam ter acesso às unidades habitacionais. Os agentes na ponta gerenciavam a ocupação dos imóveis com base em julgamentos estereotipados dos comportamentos de indivíduos de diferentes origens étnicas, delimitando fronteiras entre candidatos “bons”, merecedores, e candidatos “ruins”, com histórico complicado, em situação de risco ou em famílias “desestruturadas” e potencialmente causadoras de problemas, desvirtuando, assim, as intenções da legislação e os objetivos últimos de uma política inclusiva de habitação de interesse social.

Esses exemplos ilustram não só as estratégias metodológicas mais comuns, como também alguns dos objetos de estudos e tipos de investigação praticados no campo da sociologia do guichê francesa. A busca por uma compreensão mais pormenorizada dos processos de implementação, dos contrastes entre prescrições formais e práticas locais, e pela especificação das condições de uso da discricionariedade em situações de interação, contribuem para a compreensão dos processos de produção de políticas públicas de diferentes maneiras. Revela os critérios práticos de acesso e distribuição de serviços que são construídos nos contextos locais de entrega. Proporciona avaliações dos efeitos da aplicação desses critérios – em situações de interação entre funcionários e beneficiários – sobre o funcionamento da política e sobre o acesso e bem-estar (ou falta deles) do seu público-alvo. E permite a identificação de possíveis “déficits de implementação” – i.e. precariedades diversas verificadas nas pontas de uma política pública supostamente bem formulada e planejada no topo –,

assim como dos elementos indicativos do que poderia ser caracterizado como um “truque da implementação”<sup>15</sup> (BOURDIEU, 1990, 1993; DUBOIS, 2010) ou, ainda, como a “má fé institucional” (DUTRA, 2015; SOUZA, 2009) – isto é, quando a percepção sistemática e continuada de precariedades na gestão do serviço na ponta, somada à percepção de efeitos opostos (ou bem diferentes) daqueles publicamente defendidos pelo discurso político formal, permite-nos problematizar os efeitos perversos dessa dissociação entre objetivos anunciados e resultados obtidos.

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

## **Caminhos adiante e agendas de pesquisa**

Nas seções anteriores buscou-se apresentar os principais elementos constitutivos da sociologia do guichê: seus objetivos centrais, sua abordagem metodológica e suas principais vertentes analíticas. A partir daqui, dedica-se atenção a algumas questões situadas nas margens desse movimento. Aborda-se aquilo que se tem entendido como as “novas” questões para esse campo, tendências de redirecionamento que já vem sendo percebidas e os novos caminhos que se abrem.

O campo da sociologia do guichê encontra-se em pleno movimento: vem tornando-se item crescentemente presente nos cursos de

---

15 No original, “*ruse de la mise en œuvre*”.

sociologia das organizações, políticas públicas e administração pública na França; diversas teses e dissertações em diálogo com ele estão em construção; e comunidades virtuais emergem em torno do tema. Por isso, um mapeamento exaustivo das questões que estão presentes em uma agenda de pesquisa futura não é viável para o escopo deste artigo. Assim, apresentam-se aqui três possibilidades temáticas que já possuem visibilidade no debate atual e que têm clara relevância para uma agenda de estudo sobre implementação de políticas públicas no Brasil.

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

Assim, cabe avaliar quais são as consequências desses movimentos de reforma para nossa compreensão sobre as interações ao “guichê” e que novas questões (ou revisões de questões já postas) são trazidas por estas transformações. Alguns estudos nessa linha têm sugerido que, em geral, a introdução de NTICs (internet, *call centers*, aplicativos para *smartphones* etc.) não substitui todas as relações administrativas possíveis (encontros face a face continuam sendo necessários em vários casos), e sim agrega novas possibilidades e instrumentos de interação (burocratas por trás

de sistemas informatizados)<sup>16</sup>. Assim, longe de provocar a desumanização do contato, o que ocorre é uma complexificação das relações entre administração e usuários, que precisa ser compreendida nas suas especificidades.

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

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

---

16 Fenômeno já descrito por Bouvens e Zouridis (2002) como a passagem da *street-level bureaucracy* para a *system-level bureaucracy*.

surtem aqui questões que tensionam conclusões anteriores e apontam na direção de novos e necessários itinerários investigativos.

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

Alguns estudos recentes sobre o tema<sup>17</sup> na França – nas áreas de políticas de imigração, refugiados e defesa de direitos de prostituição – têm apontado em direções semelhantes. Pette (2014), Jakšić (2013) e Valluy (2009a, 2009b) descrevem processos de interiorização de critérios burocráticos em conformidade com os moldes de “percepções estatais” por parte de militantes atuantes em associações envolvidas na implementação de serviços. As associações, mesmo que inicialmente diferentes e com trajetórias distintas, acabam uniformizando suas práticas para o atendimento dos requisitos burocráticos, adotam a linguagem dos burocratas (códigos, siglas, termos jurídicos, fluxogramas etc.) e tecnicizam sua atuação para fazer a conexão entre o seu público e a administração. Com isso, assumem também para si o mesmo tipo de discricionariedade gozada pelos agentes estatais e, inevitavelmente, fazem escolhas que vão incluir e excluir, criam representações sobre os usuários e discriminam, priorizando os casos que apresentam melhores chances, pois, muitas vezes, o financiamento

das associações vem associado a considerações sobre sua performance, e a credibilidade junto aos usuários é frequentemente julgada em termos da taxa de sucesso.

Por fim, um terceiro tema a ser levantado diz respeito à necessidade de uma atenção mais refinada ao potencial de agência dos usuários. Jeantet (2003) e Warin (2003) levantam esse ponto com clareza ao demonstrar uma longa tradição na sociologia da administração e das profissões, desde Weber a Merton e Parsons, de pensar o “prestador” do serviço (e.g. o burocrata ou o médico) sempre em posição de dominação em relação ao destinatário. Uma dominação estrutural que se justifica pela detenção de um conjunto de recursos críticos como o conhecimento técnico, a autoridade formal da posição, o poder discricionário de decisão e de redução do usuário a um caso, prontuário ou formulário. Segundo os autores, em função dessa profícua tradição, o exercício analítico simetricamente oposto ficou negligenciado e, por isso, compreendemos pouco sobre os recursos e poderes disponíveis (e sua mobilização) para os usuários nas relações de serviço<sup>18</sup>.

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

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

18 Esse é um ponto praticamente negligenciado pela literatura que se desenvolveu a partir da obra de Lipsky (1980), dado o seu foco excessivo na discricionariedade e na tomada de decisões por parte dos agentes encarregados de implementar os serviços. Nesse sentido, trata-se de um aporte diferencial da sociologia do guichê francesa.

de poder ou contraposição a situações de dominação.

Siblot (2005) também dedica um artigo a esse intento de nuançar as relações de poder entre burocratas e usuários de serviços. Com base na sua etnografia sobre as interações ao guichê em um bairro de classe popular, ela demonstra que, mesmo que essas relações sejam marcadas por múltiplas formas de dominação, os residentes desse bairro apoiam-se sobre diversificados recursos e formas de “desencalçar os seus casos” junto à administração. Questiona, assim, a univocidade dessas relações entre pobres e instituições públicas e a redução dos primeiros a meras vítimas do aparelho do Estado. Os membros de classes populares possuem também suas próprias táticas de adaptação aos constrangimentos burocráticos e seu próprio *savoir-faire* para interação com a administração: seja a existência de um membro mais novo da família que pode ser dedicado à papelada, ou um vizinho que já tem experiência com o assunto, ou até mesmo os próprios agentes do serviço podem se engajar na ajuda para desenrolar um caso.

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

### **Considerações finais**

Este artigo buscou apresentar os resultados de uma revisão sistemática da literatura

identificada, na França, como a sociologia do guichê. Seu objetivo principal foi extrair dela os elementos que possam contribuir para alargar os horizontes e enriquecer os debates já em curso no Brasil em torno da implementação de políticas públicas e o papel dos burocratas na linha de frente do serviço público. Com esse propósito, os estudos da sociologia do guichê foram analisados em relação a suas motivações e objetivos principais, antecedentes teóricos, vertentes analíticas, suas principais conclusões e questões emergentes (agenda).

Conforme discutido anteriormente, o uso metafórico do termo “guichê” tencionou dar centralidade analítica para os encontros, interações e relações entre burocratas e usuários de serviços públicos e, ao fazê-lo, chamou atenção para os momentos em que institucionalidade, personalidade e contexto social se fundem na conformação cotidiana de políticas públicas, finalmente extraíndo daí as implicações derivadas tanto para a esfera administrativa (dos dispositivos e agenciamentos estatais) quanto para a esfera social (relações de classe e desigualdade social).

Ao enfatizar a natureza interacionista dos processos de implementação, a literatura da sociologia do guichê oferece complementos importantes aos demais referenciais já bem estabelecidos no debate nacional, caracterizados por uma compreensão centrada no binômio discricionariedade-decisão. Assim, a incorporação dessa perspectiva oferece caminhos para a extensão das ferramentas conceituais e analíticas disponíveis para a reflexão sobre os desafios concretos da implementação de políticas públicas no Brasil. E a combinação desses referenciais – de um lado, centrado nas decisões e, de outro, centrado nas interações – apresenta-se como um arsenal analítico potencialmente poderoso para lidar com os desafios de se compreender a estabilidade e a mudança institucional.



## Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- BOURDIEU, P. Droit et passe-droit: le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 81, n. 1, p. 86-96, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Genebra: Librairie Droz, 1972. (Collection Travaux de Sciences Sociales).
- \_\_\_\_\_. *La misère du monde*. Paris: Seuil, 1993.
- BOURGEOIS, M. Catégorisations et discriminations au guichet du logement social: une comparaison de deux configurations territoriales. In: BAUDOT, P.Y.; REVILLARD, A. *L'État des droits*. Paris: Presses de Sciences Po, 2015. p. 177-210.
- BOUVENS, M.; ZOURIDIS, S. From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 62, n. 2, p. 214-223, 2002.
- CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In: LAW, J. (Org.). *Power, action and belief: a new sociology of knowledge*. London: Routledge & Kegan Paul, 1986. p. 196-233.
- CARTIER, M. *Les facteurs et les tournées*. Paris: Économica, 2003.
- CORCUFF, P. Ordre institutionnel, fluidité situationnelle et compassion: les interactions au guichet de deux CAF. *Recherches et Prévisions*, Paris, v. 45, n. 1, p. 27-35, 1996.
- 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: 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.
- \_\_\_\_\_. Une institution redéfinie par ses usage(s)? Sur quelques pratiques du guichet dans les CAF. *Recherches et Prévisions*, Paris, v. 45, n. 1, p. 5-13, 1996.
- DUTRA, R. Genealogia e análise das instituições brasileiras: diretrizes de uma agenda de pesquisa. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 8, p. 33-38, 2015.

- EVANS, P. Introduction: development strategies across the public-private divide. *World Development*, Amsterdam, v. 24, n. 6, p. 1033-1037, 1996.
- FARIA, C. A. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.
- FRIGOLI, G. De la circulaire au guichet: une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques. *Déviance et Société*, Paris, v. 33, n. 2, p. 125-148, 2009.
- GOFFMAN, E. *Asiles: études sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1968.
- JAKŠIĆ, M. Devenir victime de la traite: l'épreuve des regards institutionnels. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 198, n. 3, p. 37-48, 2013.
- JEANTET, A. "À votre service!": la relation de service comme rapport social. *Sociologie du Travail*, Amsterdam, v. 45, n. 2, p. 191-209, 2003.
- \_\_\_\_\_. Le temps des guichetiers: La Poste. In: DURAND, C.; PICHON, A. (Orgs.). *Temps de travail et temps libre*. Paris: De Boeck Supérieur, 2001. p. 63-77. (Collection Overtures Sociologiques).
- JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.
- JOSEPH, I. La relation de service: les interactions entre agents et voyageurs. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, n. 39, p. 43-55, 1988.
- LATOUR, B. *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: OUP, 2005.
- LIPSKY, M. *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- MARQUES, E. C. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013. p. 23-46.
- MOULIÈRE, M. À propos des interactions au guichet de l'État-social. *Mouvements*, Paris, v. 15-16, n. 3, p. 190-192, 2001.
- OLSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. *World Development*, Amsterdam, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.
- PETTE, M. Associations: les nouveaux guichets de l'immigration? Du travail militant en préfecture. *Sociologie*, Paris, v. 5, n. 4, p. 405-421, 2014.
- 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*. San Francisco: University of California Press, 1973.

- SIBLOT, Y. "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles": diagnostics misérabilistes et réformes libérales. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 4, n. 159, p. 70-87, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartier populaire*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.
- SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. As organizações sociais e o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. In: MARX, V. (Org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 92-113.
- \_\_\_\_\_. Atores, espaços e repertórios: a atuação dos movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado. In: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. (Orgs.). *Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: UFSC, 2015. p. 133-160.
- SOUZA, J. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- SPIRE, A. *Accueillir ou reconduire: enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris: Raisons D'Agir, 2008.
- \_\_\_\_\_. "L'asile au guichet": la dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 4, n. 169, p. 4-21, 2007.
- TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, 2012.
- VALLUY, J. Les mobilisations de défense des exilés affaiblis par les politiques d'accueil de demandeurs d'asile. In: LEFRANC, S.; MATHIEU, L. (Orgs.). *Les Mobilisations de victimes*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2009a. p. 83-98.
- \_\_\_\_\_. *Rejet des exilés: le grand retournement du droit de l'asile*. Paris: Éditions du Croquant, 2009b.
- VITALIS, A.; DUHAUT, N. NTIC et relation administrative: de la relation de guichet à la relation de réseau. *Revue Française d'Administration Publique*, Strasbourg, v. 110, n. 2, p. 315-326, 2004.
- WARIN, P. *Le face à face des usagers et des agents du service public*. 1992. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Institut d'Études Politiques de Grenoble, Grenoble, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Les dépanneurs de justice: les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*. Paris: LGDJ, 2002. (Collection Droit et Société).
- \_\_\_\_\_. Les relations de service comme régulations. *Revue Française de Sociologie*, Paris, v. 34, n. 1, p. 69-95, 1993.
- \_\_\_\_\_. Les relations de service, objet de recherche en sciences sociales. *Pyramides*, Bruxelles, n. 7, p. 19-32, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au coeur des réformes*. Paris: La Découverte, 1997.
- WELLER, J. M. Le guichet interactif. Ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone. *Réseaux*, Paris, v. 15, n. 82-83, p. 14-19, 1997.

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

## Resumo

### *Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas*

O artigo apresenta os resultados de uma revisão de literatura da sociologia do guichê (*sociologie du guichet*), baseada em varredura sistemática de publicações em plataformas eletrônicas e consulta a especialistas. O objetivo primordial é discutir as potenciais contribuições dessa literatura, emergente na França a partir dos anos 1990, para a ampliação dos horizontes analíticos do campo de estudos sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Identifica-se que a sociologia do guichê, ao dar centralidade analítica às interações cotidianas entre burocratas e usuários, oferece elementos úteis para: a) a compreensão da ação administrativa enquanto redes de agentes, usuários e dispositivos que materializam o poder estatal no cotidiano; e b) a reflexão sobre os efeitos sociais das práticas de implementação sobre os públicos beneficiários, em termos da reprodução de desigualdades e padrões de dominação social. A sociologia do guichê aporta contribuições importantes para amparar o exame tanto da manutenção quanto da mudança institucional em processos de implementação.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Implementação; Burocracia; Sociologia do Guichê; Relações Estado-sociedade.

## Abstract

### *Sociology of the guichet and implementation of public policies*

This article presents the results of a literature review on the sociology of the guichet (*sociologie du guichet*), based on a systematic search for publications on electronic platforms and experts' consultation. Our main goal is to discuss the potential contributions of this literature – emerging in France since the 1990s – to the expansion of the analytical horizons of debates in public policy implementation in Brazil. By giving analytical centrality to the quotidian interactions between bureaucrats and service users, the sociology of the guichet may provide useful insights on: a) understanding administrative action as networks of agents, users, and devices that materialize the power of the State on a day-to-day basis; and b) reflecting upon the social effects of implementation practices on targeted publics, in terms of reproduction of inequalities and patterns of social domination. The sociology of the guichet offers contributions to debates both on institutional maintenance and change.

**Keywords:** Public Policies; Implementation; Bureaucracy; Sociology of the Guichet; State-society Relations.

## Résumé

### *Sociologie du guichet et l'exécution des politiques publiques*

L'article présente les résultats d'une revue de la littérature sur la sociologie du guichet, basée sur une recherche systématique des publications sur les plateformes numériques et sur la consultation des experts. L'objectif principal est de discuter des contributions potentielles de cette littérature – émergeant en France depuis les années 1990 – à l'expansion des horizons analytiques des débats dans la mise en œuvre des politiques publiques au Brésil. En donnant une centralité analytique aux interactions quotidiennes entre les bureaucrates et les usagers, la sociologie du guichet peut fournir des informations utiles sur: a) la compréhension de l'action administrative en tant que réseaux d'agents, d'usagers et de dispositifs qui matérialisent le pouvoir de l'État dans le quotidien; et b) la réflexion sur les effets sociaux des pratiques de mise en œuvre sur les publics ciblés, en termes de reproduction des inégalités et des modèles de domination sociale. La sociologie du guichet offre des importantes contributions aux débats sur la maintenance institutionnelle et sur le changement institutionnel dans les procès de mise en œuvre.

**Mots-clés:** Politique Publique; Mise en œuvre; Bureaucratie; Sociologie du Guichet; Relations État-société.