

BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

DILEMAS DO INDIVÍDUO
NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

MICHAEL LIPSKY

Edição expandida do 30º aniversário



Burocracia de nível de rua

Dilemas do indivíduo
nos serviços públicos

Michael Lipsky

Edição expandida do 30º aniversário

Brasília
Enap
2019

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão da Tradução:* Gabriela Spanghero Lotta. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

Burocracia de nível de rua

Dilemas do indivíduo
nos serviços públicos

Michael Lipsky

Tradução:
Arthur Eduardo Moura da Cunha

Revisão da Tradução:
Gabriela Spanghero Lotta

© 2010 Russell Sage Foundation

© 2019 Enap (português)

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

L7675b

Lipsky, Michael

Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos / Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha -- Brasília: Enap, 2019.

430 p.

ISBN: 978-85-256-0121-6

1 Servidor Público – Brasil. 2. Serviço Público – Agente Público. 3. Atendimento ao cidadão – Burocracia. 4. Condição de Trabalho. I. Cunha, Arthur Eduardo Moura da, trad. II. Título.

CDU 35.08

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane da Silva Yung Valadares – CRB1/2802

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Michael Lipsky. *Burocracia no nível da rua: os dilemas do indivíduo nos serviços públicos, edição expandida do 30º aniversário*. © 2010 Russell Sage Foundation, 112 East 64th Street, Nova York, N.Y. 10065. Publicado em português com permissão.

Michael Lipsky. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition*. © 2010 Russell Sage Foundation, 112 East 64th Street, New York, N.Y. 10065. Published in Portuguese with permission.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Sítio: www.enap.gov.br

Tiragem: 200 exemplares

Para Joshua e Jacob

SUMÁRIO

Prefácio à edição brasileira	11
Prefácio	15
Agradecimentos	31
Parte I – Introdução	35
Capítulo 1 – O papel crítico dos burocratas de nível de rua ..	37
Conflito sobre o escopo e o conteúdo dos serviços públicos	39
Conflito sobre as interações com os cidadãos	47
Capítulo 2 – Burocratas de nível de rua como produtores de políticas públicas	55
Discrecionariade.....	55
Relativa autonomia da autoridade organizacional	61
Diferenças entre os burocratas de nível de rua e os gestores	65
Recursos para a resistência	73
Parte II – Condições de trabalho	79
Introdução	79
Capítulo 3 – O problema dos recursos	83
A demanda e a oferta, ou por que os recursos são geralmente inadequados nas burocracias de nível de rua	90
Capítulo 4 – Objetivos e medidas de desempenho.....	103
Objetivos.....	103
Objetivos centrados no cliente <i>versus</i> objetivos da sociedade.....	106
Objetivos centrados no cliente <i>versus</i> objetivos organizacionais.	110
Conflitos de objetivos e expectativas do cargo.....	112

Medidas de Desempenho.....	117
Capítulo 5 – Relações com clientes	127
Clientes não voluntários	127
Conflito, reciprocidade e controle.....	131
A construção social de um cliente.....	135
A distribuição de benefícios e sanções.....	137
Estruturação do contexto.....	138
Ensinar o papel do cliente.....	139
Benefícios psicológicos e sanções.....	146
Capítulo 6 – Advocacy e alienação no trabalho de nível de rua	155
<i>Advocacy</i> em prol do cliente	156
Alienação	161
Implicações da alienação.....	168
Parte III – Os padrões da prática.....	171
Introdução	171
O “problema” da burocracia de nível de rua	171
Rotinas e simplificações.....	174
Capítulo 7 – Serviços de racionamento: limitação de acesso e demanda	181
Os custos do serviço	183
Monetário.....	183
Tempo	184
Informação.....	186
Os padrões da prática.....	189
Psicológico.....	192
Filas	194
Rotinas e racionamento.....	201

Capítulo 8 – Serviços de racionamento: a desigualdade na administração	211
<i>Creaming</i>.....	214
O enviesamento no trabalho (<i>worker bias</i>)	216
Um comentário sobre a onipresença do enviesamento	221
Capítulo 9 – Controle de clientes e a situação de trabalho.....	231
Administração de recursos	245
Rastreamento (<i>screening</i>).....	250
Rotulagem (<i>stamping</i>)	252
Referências (<i>referrals</i>).....	256
Gerenciamento das consequências das práticas de rotina	257
Emergências	264
Capítulo 10 – A mentalidade de processamento do cliente	271
Modificações das concepções do trabalho.....	275
Tensões entre as capacidades e os objetivos.....	275
Definições de objetivo pessoal	278
Especialização	281
Ideologia e meio.....	283
Defesas contra a discricionariedade	285
Modificações das concepções dos clientes.....	289
Parte IV – O futuro da democracia de nível de rua	299
Capítulo 11 – A agressão aos serviços humanos: controle burocrático, <i>accountability</i> e crise fiscal.....	301
Direcionando os trabalhadores para os objetivos organizacionais	306
Esclarecimentos sobre o objetivo	310
Medidas de desempenho	311
<i>Accountability</i> e produtividade.....	318

Burocratas de nível de rua e a crise fiscal.....	322
Capítulo 12 – O contexto mais amplo das relações burocráticas	335
Tendências contraditórias nas relações burocráticas de nível de rua.....	349
Capítulo 13 – Suporte para serviços humanos: notas para reforma e reconstrução	355
Orientações para uma maior autonomia do cliente	356
Orientações para a prática atual.....	361
Eliminando a discricionariedade da burocracia.....	361
O aumento da capacidade dos burocratas de nível de rua.....	365
As perspectivas e problemas do profissionalismo	368
Manter os novos profissionais atualizados	373
Capítulo 14 – Gerenciamento da burocracia de nível de rua	385
Um ambiente de políticas em evolução para a burocracia de nível de rua.....	385
Contratação de serviços	390
Rigor fiscal.....	392
Crítica ao governo.....	394
Burocratas de nível de rua “fazem políticas públicas”?	400
Os burocratas de nível de rua podem ser gerenciados?	404
Reestruturação de incentivos e sanções	407
Investir em burocratas de nível de rua.....	415
Nenhuma criança deixada para trás	418
O caso dos serviços de proteção à criança	423
Conclusão	429

PREFÁCIO À EDIÇÃO BRASILEIRA

O lançamento do livro *Burocracia de Nível de Rua* no Brasil é mais um marco importante para a crescente literatura nacional sobre políticas públicas. Originalmente publicado em 1980 em inglês, o livro se tornou rapidamente uma referência importante nos estudos sobre políticas públicas, lançando luz sobre atores essenciais mas muitas vezes invisibilizados: os burocratas, ou funcionários, que interagem com os usuários na implementação das políticas. Essa categoria, brilhantemente proposta por Lipsky, incorpora a grande maioria dos funcionários próprios ou terceirizados da administração pública mundial: são todos os professores, policiais, assistentes sociais, profissionais de saúde, profissionais dos serviços carcerários, das agências de atendimento, das agências de serviço social e encaminhamento para o emprego. São todos aqueles que, cotidianamente, interagem com os usuários dos serviços entregando serviços e políticas públicas.

Ao propor essa categoria abrangente e demonstrar como existem elementos comuns a todos esses burocratas – dadas as condições e contextos de trabalho que encontram e as responsabilidades que assumem – Lipsky introduziu uma peça fundamental a ser analisada por quem pesquisa e por quem gerencia políticas públicas.

Desde então, a agenda de estudos sobre implementação de políticas se adensou e complexificou internacionalmente. A partir desses estudos iniciais, foram construídas e aprofundadas diversas correntes de análise sobre esses burocratas da linha de frente dos serviços, algumas mais preocupadas com dimensões gerenciais, outras com dimensões relativas às profissões, e outras ainda numa perspectiva mais sociológica de compreender as interfaces entre o estado e a sociedade. Mas, em comum, todas as correntes e abordagens que surgiram desde os anos 1980 resguardam tributos às origens. Em todas elas, os achados iniciais de Lipsky são retomados, revisados e, muitas vezes, reforçados. É como se, de alguma forma, mesmo

que preliminarmente, quase tudo já estivesse previsto ou apontado aqui neste livro. E é por isso que se pode afirmar que, apesar de já ter mais de três décadas, mesmo com as muitas mudanças sofridas pelo Estado no período e mesmo com o acúmulo posterior de pesquisas, este livro se tornou um clássico nos estudos sobre políticas públicas, implementação de políticas, políticas sociais e estudos sobre burocracia. Nele Lipsky apresenta as pedras fundamentais do que seriam as pesquisas sobre burocracia e implementação. E nele os conceitos centrais dessas pesquisas são apontados e discutidos, servindo de base para quem quiser se embrenhar nesse fascinante mundo da implementação de políticas públicas.

Além da evidente repercussão internacional que o livro teve, no Brasil ele também tem tido um papel importante de contribuir com uma agenda de pesquisa. A literatura nacional de estudos sobre políticas públicas tem ganhado mais fôlego desde a Constituição Federal de 1988, nos campos da Ciência Política e da Administração Pública. O próprio crescimento da ação estatal e das políticas públicas vinculado à ampliação de direitos constitucionais reforçou a agenda de pesquisas. A construção de um Estado provedor de serviços públicos universais, como proposto pela Constituição, acontece concretamente pela implementação de políticas, de forma que este se torna um *locus* importante de ação, pelo Estado, e de análise, pela academia.

Desde então, os estudos sobre burocracia e implementação de políticas têm aumentado consideravelmente, também se valendo das pesquisas internacionais de burocracia de nível de rua. Os estudos pioneiros dos anos 2000 nesse campo, como os realizados por Roberto Pires, Luciana Leite Lima e eu, Gabriela Lotta, bem sistematizados em um livro organizado por Carlos Aurelio Pimenta de Faria, foram rapidamente seguidos por outros estudos com abordagens mais gerenciais ou sociológicas, mais voltadas a compreender as instituições ou a participação social. Desde então se ampliaram grupos e centros de pesquisa voltados a entender a implementação das políticas, o

papel das burocracias gerais ou setoriais. Atualmente temos uma rede considerável de pesquisadores nesse campo, em diferentes instituições de pesquisa espalhadas pelo país e com enfoques setoriais variados – como a Reippe (rede de estudos em implementação de políticas públicas de educação), o NEB (núcleo de estudos da burocracia), as pesquisas conduzidas pela Enap e pelo Ipea, além de pesquisadores importantes do campo, como Vanessa Elias de Oliveira, Breyner Oliveira, Jaciane Milanezi, Flavio Eiró, Roberto Dutra, Mani Tebet, Alicia Bonamino, Cynthia Paes de Carvalho, entre outros.

Esses estudos no Brasil ganharam mais fôlego ainda a partir dos anos 2000, com a expansão do chamado campo de públicas, que engloba os cursos de graduação e pós vinculados aos estudos do estado, das políticas públicas e da gestão social.

E essa é uma agenda que só tende a crescer. No Brasil, assim como nos demais países, os burocratas de nível de rua ocupam o maior contingente de profissionais do setor público. São milhões de professores, policiais, assistentes sociais, profissionais de saúde e outros funcionários que realizam encontros cotidianos com os usuários. E é por meio deles que os direitos são, ou não, adquiridos, que a eficiência é, ou não, conquistada, que as desigualdades são, ou não, reduzidas. Olhar para eles é, portanto, tarefa primordial para quem pensa e gerencia o Estado. E é um *locus* fundamental de estudos para quem se preocupa com as políticas públicas.

É com essa agenda que a publicação do livro *Burocracia de Nível de Rua* em português tende a contribuir ainda mais. E a publicação deste livro seminal pela Enap tem ainda mais um elemento simbólico importante: o fato de trazer a agenda sobre burocracia e implementação como um tema central para a formação de servidores públicos e da gestão. Esperamos, assim, que este livro possa continuar contribuindo para a construção de uma agenda de pesquisas nacional preocupada em desvendar o mundo cotidiano da implementação das políticas públicas. E que possa contribuir para a formação de gestores públicos

nos mais diversos entes federativos preocupados com o efeito de suas decisões em termos de acesso e qualidade de serviços aos usuários.

Gabriela Spanghero Lotta

PREFÁCIO

Dilemas do indivíduo nos serviços públicos

Este livro é, em parte, uma busca pelo lugar do indivíduo naqueles serviços públicos que eu chamo de burocracias de nível de rua. Eles são as escolas, as delegacias, as organizações que trabalham com políticas sociais, os tribunais, os escritórios de serviços jurídicos e outras agências, cujos trabalhadores interagem com e têm amplo poder discricionário sobre a alocação de benefícios ou a distribuição de sanções públicas.

É também uma pesquisa sobre a estrutura de um desses momentos característicos da vida cívica. Assim como dirigir em rodovias interestaduais, brincar em um parque público, votar, jantar em um restaurante onde é proibido fumar, pagar impostos e ouvir uma rádio pública nacional, as interações com as burocracias de nível de rua são lugares onde os cidadãos experimentam diretamente o governo que eles implicitamente ajudaram a construir. Ao contrário dessas outras experiências, no entanto, as relações dos cidadãos com as burocracias de nível de rua não são diretas; ao contrário, envolvem interações complexas com os servidores públicos que podem afetar profundamente os benefícios e sanções que recebem.

"Burocracia de Nível de Rua" foi originalmente publicado em 1980 e fez duas afirmações distintas. A primeira foi que o exercício da discricionariedade era uma dimensão crítica de grande parte do trabalho dos professores, assistentes sociais, policiais e outros funcionários públicos que interagem com os cidadãos regularmente no curso de seus trabalhos. Além disso, os trabalhos normalmente não podiam ser realizados de acordo com os mais elevados padrões de tomada de decisão nas diversas áreas porque os trabalhadores de nível de rua não dispunham de tempo, informações, ou outros recursos necessários para responder de forma adequada a cada caso. Em vez disso, os burocratas

de nível de rua administram suas tarefas difíceis desenvolvendo rotinas de práticas e psicologicamente simplificando sua clientela e o ambiente, de maneira a influenciar fortemente os resultados de seus esforços. O processamento em massa de clientes¹ é a norma e tem importantes implicações para a qualidade do tratamento e dos serviços.

Essas afirmações são reveladoras em si mesmas e têm profundas implicações para as políticas públicas. Elas sugerem que a compreensão das políticas públicas nas burocracias de nível de rua requer analisar como respostas não controladas dadas pelos burocratas de nível de rua em seu trabalho se combinam com as normas e pronunciamentos oficiais das organizações e ambas geram a experiência real que o público tem ao interagir com as organizações públicas.

A segunda afirmação foi que um trabalho tão diverso e aparentemente não relacionado – como o dos conselheiros, juizes, policiais, assistentes sociais – em algum grau é estruturalmente semelhante, de modo que se poderia comparar essas configurações de trabalho umas com as outras. Descrever a linha de frente da prestação de serviços públicos em termos de um pequeno número de características analíticas comuns tornou possível uma nova forma de ver esses papéis públicos muito familiares e como eles eram parecidos e diferentes uns dos outros.

Por mais diversas que essas ocupações sejam, poderiam agora ser vistas como contendo um paradoxo essencial que se apresenta de variadas maneiras. Por um lado, o trabalho é muitas vezes altamente pré-determinado, de forma a gerar resultados que têm sua origem no processo político. Por outro lado, o trabalho requer improvisação e capacidade de resposta para cada caso individualmente. Não apenas isso, mas, geralmente, o público quer que os administradores de

¹ NT: na literatura internacional contemporânea e na literatura nacional sobre burocracia de nível de rua o termo "cliente" foi substituído por termos como "usuários" e "cidadãos". No entanto, para preservar lealdade aos conceitos originais que marcam uma determinada época, optamos em manter o conceito de cliente, utilizado por Lipsky e outros autores nos anos 80.

serviços públicos sejam, pelo menos, abertos à possibilidade de existir um caso especial, ou que possam exigir esforços adicionais para algum tipo de situação.

Essencialmente, todos os grandes esforços de reforma nos últimos trinta anos a fim de melhorar o desempenho ou a responsabilização dos serviços públicos de nível de rua podem ser entendidos como tentativas de manejar essa realidade aparentemente paradoxal: como tratar todos os cidadãos igualmente em suas reivindicações ao governo e, ao mesmo tempo, como ser sensível a um caso individual, quando necessário. O termo “burocracia de nível de rua” sinaliza esse paradoxo. “Burocracia” implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade; “nível de rua” implica uma distância do centro onde presumivelmente a autoridade reside.

Em *“Burocracia de Nível de Rua”*, mostro como as pessoas experimentam as políticas públicas nos domínios que são críticos para o nosso bem-estar e senso de comunidade. Muito frequentemente, lemos sobre educação, policiamento, trabalho social e outros serviços públicos essenciais, sem perceber ou sem ter a compreensão concreta de como essas políticas públicas resultam da agregação de ações separadas feitas por muitos indivíduos, ou como e por que as ações em questão são consistentemente reproduzidas pelo comportamento dos indivíduos.

O livro baseia-se em observações do comportamento coletivo de organizações de serviços públicos e desenvolve uma teoria sobre o trabalho das burocracias de nível de rua considerando como os trabalhadores individuais a vivenciam. Argumento que as decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com incertezas e pressões no trabalho *tornam-se* efetivamente as políticas públicas que eles realizam. Afirmo que a política pública não é melhor entendida como sendo produzida nas legislaturas ou em recintos luxuosos de altos escalão. Essas arenas decisórias são importantes, é claro, mas elas não mostram a imagem completa. É preciso adicionar à variedade de lugares onde

as políticas são feitas os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores de nível de rua. Além disso, saliento que o conflito de políticas públicas não é apenas evidenciado pela disputa de grupos de interesse, como em geral consideramos. Ele também está presente nas lutas entre os trabalhadores individualmente e os cidadãos que contestam ou se submetem ao processamento do cliente.

Por exemplo, muitas pessoas acreditam que os agentes da polícia, desproporcionalmente, priorizam os afro-americanos para escrutínio e usam indevidamente a cor da pele e as características raciais como alvos. Agentes da polícia, invariavelmente, negam que levem em consideração o perfil racial e sugerem que, se os negros são desproporcionalmente parados em abordagem, é porque eles agem de uma forma que legitima o desencadeamento de uma averiguação policial. É evidente que, na medida em que o perfil racial existe, isso não surge da política oficial ou de orientações raciais, mas das formas como a polícia constrói os estereótipos sociais no exercício do poder discricionário sancionado por suas organizações.

Da mesma forma, sabemos que as burocracias favorecem consistentemente alguns clientes em detrimento de outros, apesar das políticas oficiais destinadas a tratar as pessoas igualmente. Para entender como e por que essas organizações, por vezes, atuam de forma contrária às suas próprias regras e metas, precisamos saber como as regras são vivenciadas pelos trabalhadores na organização, que abertura eles têm para agir conforme suas próprias preferências, e que outras pressões eles sofrem.

Poucos merecem mais respeito do que aqueles envolvidos no serviço público. Como cidadãos, somos gratos a essas pessoas que ensinam nossas crianças, protegem a vida e a propriedade, gerenciam nossos recursos naturais e ajudam as pessoas que precisam acessar serviços sociais. Essas funções têm se tornado marcas registradas das sociedades prósperas e includentes em todo o mundo. Algumas profissões de nível de rua são altamente respeitadas e bem remuneradas. Outras,

como alguns trabalhadores sociais, têm uma posição mais contestada na sociedade. Alguns desempenham trabalhos bastante discretos, enquanto outros, tais como os policiais e os que cuidam da proteção das crianças, estão entre aqueles que estão frequentemente nos noticiários que abordam acontecimentos ruins. Se uma criança morre enquanto se encontra sob proteção do Estado, ou uma pessoa é maltratada durante sua detenção, os trabalhadores dessas organizações viram alvo de críticas públicas.

Uma forma importante pela qual os burocratas de nível de rua vivenciam seu trabalho é na luta para torná-lo mais coerente com seus fortes compromissos para com o serviço público e com as altas expectativas que têm com relação às carreiras que escolheram seguir. Muitas vezes, as pessoas entram para o serviço público com o compromisso de servir à comunidade. Professores, assistentes sociais, defensores públicos e policiais, em parte, procuram essas ocupações porque elas são funções socialmente úteis. Mas a própria natureza dessas profissões pode impedir os trabalhadores de chegarem perto da concepção idealizada que possuem sobre suas funções. Turmas grandes, excesso de trabalho, outros desafios e pressões no trabalho, em conjunto com o sofrimento dos clientes que têm poucos recursos e vários problemas, acabam se somando e derrotando as aspirações que os trabalhadores tinham com relação à sua profissão.

Idealmente e por formação, os burocratas de nível de rua deveriam responder às necessidades individuais ou características específicas de cada pessoa que servem ou enfrentam. Na prática, no entanto, eles precisam lidar com os clientes coletivamente porque as exigências do trabalho proíbem respostas individualizadas. Os professores deveriam responder às necessidades de cada criança; na prática, eles precisam desenvolver técnicas para gerenciar uma classe inteira. Os policiais deveriam responder ao caso que se apresenta; na realidade, eles precisam desenvolver técnicas para reconhecer e responder a vários tipos de confrontos, particularmente aqueles que ameaçam sua autoridade ou podem representar perigo. Na melhor das hipóteses,

burocratas de nível de rua inventam modos de processamento em massa que, mais ou menos, lhes permitam lidar com o público de forma justa, apropriada e ponderada. Na pior das hipóteses, eles se rendem ao favoritismo, estereotipagem, conveniência e rotinização, tudo o que serve a seus próprios interesses ou aos da organização.

Compromissos com as práticas e atitudes no trabalho são, muitas vezes, vistos como reflexo de uma maior experiência dos trabalhadores, sua apreciação das realidades políticas e práticas ou sua avaliação mais realista da natureza do trabalho. Mas essas justificativas apenas resumem os constrangimentos estruturais prevaletentes nas burocracias dos serviços humanos. Elas não são “verdadeiras” no sentido absoluto. O professor que psicologicamente abandona seu compromisso de ajudar cada criança a ler pode sucumbir a uma avaliação particular do *status quo* na educação. Mas esse compromisso não diz nada sobre o potencial de cada criança de aprender ou sobre a capacidade do professor de ensinar. Esse potencial permanece intacto. É o sistema de ensino, a organização da burocracia escolar, que ensina que as crianças têm desenvolvimento lento ou são desmotivadas e que os professores devem abandonar seus compromissos principais de serem excelentes professores para cada criança individualmente.

Da mesma forma, o sistema de justiça criminal permite que policiais presumam que possam abordar com impunidade jovens pertencentes a certas comunidades para verificar se eles estão na posse de armas ou drogas, mesmo que eles não ofereçam motivo evidente de suspeita, além da coincidência de idade, raça e vizinhança. Policiais jovens aprendem que os juízes irão apoiá-los se os jovens afirmarem que eles plantaram provas ou fizeram descrições diferentes de como foi a abordagem. Funcionários do judiciário, juízes, promotores e defensores públicos colaboram para o processamento de massa de um grande número de delinquentes juvenis iniciantes ou reincidentes a cada ano e ainda conservam a ideia de que cada um deles ou delas pode ter seu tratamento completo e justo no tribunal.

Alguns burocratas de nível de rua abandonam relativamente cedo suas carreiras. Aqueles que se mantêm, por certo, muitas vezes crescem no emprego e aperfeiçoam o tratamento e as técnicas que proporcionam um equilíbrio aceitável entre suas aspirações e os requisitos para enfrentar as pressões no trabalho. Esses ajustes nos hábitos e atitudes no trabalho podem refletir menores expectativas para eles, para seus clientes e para o potencial das políticas públicas. Em última instância, esses ajustes permitem a aceitação de que os clientes receberam o melhor que poderia ser oferecido dadas as circunstâncias.

Burocratas de nível de rua muitas vezes passam toda sua vida profissional nesses ambientes corrompidos de trabalho. Eles acreditam estar fazendo o melhor que podem em circunstâncias adversas e desenvolvem técnicas para garantir que o serviço e o processo decisório resguardem os valores impostos dentro dos limites da estrutura do trabalho. Eles desenvolvem conceitos sobre seu trabalho e seus clientes que reduzem o fosso entre suas limitações pessoais e de trabalho e o serviço ideal. Essas práticas e orientações de trabalho são mantidas, mesmo que contribuam para a distorção do serviço ideal ou coloquem o trabalhador na posição de manipulador dos cidadãos em nome das organizações nas quais os cidadãos buscam ajuda ou das quais esperam um tratamento justo.

Os professores, policiais e assistentes sociais deveriam procurar outro trabalho em vez de participar de práticas que parecem longe do ideal? Isso significaria deixar os clientes nas mãos de outros profissionais que têm ainda menos preocupações e menos interesse nos clientes do que eles. Isso significaria não só começar uma carreira nova, mas também abandonar os aspectos positivos do trabalho que conseguiram conquistar.

Eles devem permanecer em seus postos de trabalho e dedicar-se às mudanças nas condições de tratamento dos clientes dentro de suas organizações? Essa abordagem também é problemática, embora seja o caminho seguido por muitos que migram do serviço direto para a gestão. Em suas novas posições, alguns serão gerenciadores de

reformas organizacionais que se esforçarão por mudanças até o limite de suas capacidades e durante o que possam suportar. Outros vão se contentar com o *status quo*.

A estrutura da burocracia de nível de rua também confronta clientes que vivenciam dilemas a tomarem atitudes. Os consumidores de serviços públicos, em sua maior parte, não podem escolher os serviços públicos nos quais gostariam de ser atendidos. Eles precisam aceitar as escolas, os tribunais e as forças policiais de suas comunidades. Se eles são pobres, devem também aceitar o regime comunitário aplicável para os cuidados de saúde, programas de transferência de renda, subsídios para a habitação e outros programas de benefícios. Ao se aproximarem das instituições que administram essas políticas públicas, eles devem encontrar um equilíbrio entre fazer valer os seus direitos como cidadãos e se conformar com os tratamentos que recebem nas organizações públicas. Como cidadãos, eles devem buscar tudo a que têm direito. Com sujeitos a tratamentos burocráticos, devem moderar suas demandas de acordo com a avaliação que fazem sobre as limitações dos órgãos públicos nos quais são atendidos e que controlam os benefícios e as sanções. Embora seja evidente que exceções sejam feitas frequentemente, e recursos adicionais frequentemente encontrados, os clientes também reconhecem os potenciais custos ao não conseguirem sucesso em fazerem valer seus direitos.

Com relação às questões momentâneas e de maior urgência, tais como saúde, educação, justiça, habitação e renda, os clientes passivamente procuram apoio e tratamento justos nas organizações públicas, especialmente quando têm evidência, ou sabem, por experiência, que suas expectativas podem não ser correspondidas. Os dilemas podem ser particularmente graves se os clientes são pobres, são imigrantes, ou são de raça ou origem étnica diferente daquela dos funcionários públicos com quem interagem. Devo esperar minha vez e submeter-me aos procedimentos da agência, apesar dos receios? Corro o risco de não conseguir receber atenção para minhas demandas e preocupações. Deveria falar vigorosamente e exigir meus

direitos? Arrisco-me a irritar os trabalhadores por romper com os procedimentos do serviço.

Não é simples ajustar-se com êxito aos rigores do trabalho de nível de rua. Praticamente todas as funções envolvem ajustes às rotinas e práticas, desafios para manter um ambiente renovado, apesar das tarefas repetitivas, e compromissos entre as necessidades pessoais e exigências profissionais. Apesar das muitas barreiras descritas nestas páginas para efetivar a prática, burocratas de nível de rua, muitas vezes, encontram um equilíbrio satisfatório entre as realidades do trabalho e a realização pessoal. A sociedade é a melhor base para a sua capacidade de encontrar um equilíbrio satisfatório na sua vida profissional.

Quando eu originalmente escrevi este livro, tive a intenção de me aprofundar nos comportamentos de enfrentamento à pressão² (*coping behaviors*) dos burocratas de nível de rua. Ao fazê-lo, enfatizei o fosso entre a realidade da prática e os ideais de trabalho. Essa abordagem teve o seu valor, a julgar pela recepção de que o livro tem desfrutado ao longo dos anos. Mas isso levou a negligenciar uma importante realidade: um grande número de pessoas no serviço público trabalha diariamente desempenhando tarefas gratificantes. Elas encontram suas classes, cumprem com suas atribuições e administram sua carga de trabalho sem muitas reclamações. O trabalho continua nessas organizações públicas gerando satisfação. Isto acontece, em parte, porque os trabalhadores, os clientes e o público em geral têm expectativas mais modestas do que deveriam ter a respeito do serviço. Mas também acontece porque os funcionários descobriram como fazer o que eles consideram ser um trabalho razoável com os recursos disponíveis.

Como conciliar uma avaliação clara dos dilemas da burocracia de nível de rua com a realidade de que muitos, se não a maioria, dos

² NT: optamos por traduzir o conceito de *coping* e *coping behavior* como comportamentos de enfrentamento à pressão. No entanto, parte da literatura nacional continua denominando esse processo de *coping*, utilizando o termo em inglês.

professores, policiais e assistentes sociais gostam do que fazem e trabalham relativamente bem pelo bem da comunidade?

Existem duas maneiras de se entender o termo “burocrata de nível de rua.” Uma delas é equiparando-o com os serviços públicos com os quais os cidadãos geralmente interagem. Nesse sentido, todos os professores, policiais e assistentes sociais em órgãos públicos são burocratas de nível de rua sem qualquer outra conceituação. Essa é a forma como o termo tem sido comumente utilizado.

A outra maneira (na qual originalmente me baseei) define a burocracia de nível de rua como um certo tipo de emprego no setor público restrito a certas condições. Na segunda abordagem, os burocratas de nível de rua interagem com os cidadãos no decurso do trabalho e têm discricionariedade para exercer autoridade; além disso, eles não podem fazer o trabalho de acordo com concepções ideais, considerando as limitações existentes na estrutura de trabalho.

Quando escrevi o primeiro livro, não quis sugerir que todo trabalhador da linha de frente vivencia condições estressantes no trabalho. Conheço professores que, com pouco esforço, são capazes de prestar atenção a cada criança em sua pequena escola. Conheço professores de arte que vivenciam pouco estresse ao conduzirem suas classes e realizarem exercícios. Conheço guardas florestais do Parque Nacional que, em suas rotinas diárias, lidam muito mais com o tédio do que com qualquer outra coisa.

Nessa segunda concepção do termo, em outras palavras, nem todo professor, policial, ou trabalhador social vivencia as pressões que afirmei que os burocratas de nível de rua enfrentam por definição. Os trabalhadores da linha de frente cujos trabalhos são relativamente livres de constrangimentos estruturais restritivos ainda irão desenvolver rotinas em resposta às suas exigências de trabalho. Mas as rotinas não serão desenvolvidas principalmente para lidar com um ambiente de trabalho difícil. Se adotarmos a segunda perspectiva, podemos

ver que nem todos os trabalhadores da linha de frente vivenciam as pressões que este livro analisa.

Além disso, embora muitos comportamentos de enfrentamento à pressão no nível de rua possam aumentar a distância entre a política na letra da lei e a política na prática, outros comportamentos de enfrentamento à pressão refletem compromissos aceitáveis entre os objetivos da política adotada e as necessidades dos trabalhadores de nível de rua. Nem todo mecanismo de enfrentamento à pressão distancia o trabalhador dos objetivos da organização. De fato, os melhores trabalhadores são aqueles que desfazem essa distância.

Talvez o melhor seja imaginar um *continuum* de experiências de trabalho que vão desde aquelas que são profundamente estressantes, e onde o processamento de clientes é severamente submetido à escassez de recursos, até aquelas que proporcionam um equilíbrio razoável entre exigências de trabalho e uma prática bem-sucedida. Os trabalhadores argumentam que esse *continuum* pode se modificar ao longo do tempo, à medida que ganham experiência, assim como o volume de trabalho e as tarefas variam, ou o local de trabalho adota novas abordagens ou engloba novas clientelas. Todos os burocratas de nível de rua, potencialmente, enfrentam circunstâncias que os levam a mecanismos de enfrentamento que os afastam do serviço ideal. Mas nem todos os trabalhadores da linha de frente lidam com esses problemas o tempo todo.

Outra razão pela qual muitos burocratas de nível de rua podem ter sucesso em lidar com a distância entre as maneiras como enfrentam o trabalho e as expectativas públicas sobre ele é que essas expectativas são, sem dúvida, muito inferiores ao ideal. As expectativas do público podem repercutir em termos sociais os compromissos que os burocratas de nível de rua assumem para lidar com cada um de seus clientes.

Isso pode ser explicado, em parte, pelo fato de que o trabalho dos burocratas de nível de rua é, na maioria das vezes, escondido do público,

assim, mesmo os cidadãos atentos, não necessariamente sabem o que está acontecendo em cada organização. Também, na medida em que as expectativas gerais dos serviços públicos vão além das exigências de eficiência e de honestidade na gestão, eles estão adeptos a aceitar melhorias incrementais nas políticas públicas. Isto é, as expectativas do público por um melhor desempenho da organização podem se focar em mudanças marginais com relação aos resultados e em geral são baseadas em indicadores limitados. Gestores que fazem reformas e possuem expectativas altas sobre rápidas melhorias dos serviços, em geral, são rejeitados por serem excessivamente idealistas.

Um último conjunto de dilemas confronta os cidadãos que são continuamente solicitados a avaliar os serviços públicos. Isso ocorre em fóruns específicos, tais como um referendo sobre um orçamento da escola ou manifestação contra os altos impostos de propriedade. Também ocorre em expressões difusas de insatisfação com o setor público, tais como a famosa Declaração dos Direitos dos Contribuintes de Colorado (TABOR)³, que pôs em marcha um drástico declínio nos serviços públicos até que a TABOR foi suspensa pelos eleitores em 2005. Na realidade, as numerosas iniciativas para limitar os gastos estatais e locais nas últimas décadas têm sido entendidas como ataques contra o governo.

Quais são as alternativas das políticas públicas? Quando toda a “gordura” tiver sido cortada dos orçamentos e todos os “resíduos” eliminados, as escolhas básicas que permanecerão são: automatizar, sistematizar e regular as interações entre os funcionários públicos e os cidadãos; afastar a onda que favorece a redução de serviços e maior padronização em nome do corte de gastos e de controles orçamentários; ou proteger ou restaurar a importância das interações humanas em serviços que requerem intervenção discricionária ou envolvimento por parte dos burocratas.

³ A *Taxpayer Bill of Rights* (TABOR) foi uma lei aprovada em 1992 pelo Estado do Colorado que restringia os gastos governamentais em vários tipos de serviço.

Até que ponto a intervenção humana pode ser eliminada do ensino, da enfermagem, do policiamento e do julgamento? O fato é que precisamos ter pessoas tomando decisões e atendendo cidadãos nos serviços públicos. Não estamos preparados, como sociedade, para delegar as decisões e intervenções sobre as pessoas a máquinas e a sistemas programados. Mas como se pode defender maior espaço e relevância para o papel discricionário dos burocratas de nível de rua diante do enorme e muitas vezes merecido descontentamento popular com a efetividade e a qualidade do seu trabalho?

Eu procuro abordar essas questões neste livro. Não isento as burocracias de nível de rua, nem desculpo suas deficiências, ou solicito o seu apoio, dada a maneira como estão atualmente estruturadas. Em vez disso, localizo o problema dos burocratas de nível de rua na estrutura de seu trabalho e tento identificar as condições que melhor apoiam a reconstituição de um setor público dedicado a oferecer um serviço público adequado e com respeito aos clientes – um serviço que seria adequado para prover serviços eficazes. Ao desenvolver o modelo analítico da burocracia de nível de rua, identifiquei elementos comuns em ocupações aparentemente díspares como, por exemplo, policial e assistente social. A análise da burocracia de nível de rua nos ajuda a identificar quais características do processamento de pessoas são comuns e quais são únicas para os diferentes ambientes profissionais em que ocorrem.

Além disso, essa abordagem essencialmente comparativa nos permite levantar questões sistematicamente sobre as aparentes diferenças nas várias áreas de serviço. Por exemplo, reconhecer que todas as burocracias de nível de rua precisam controlar os clientes traz a perspectiva do uso da força por parte do policial e levanta questões sobre o que precisamente, no contexto do trabalho dos policiais, faz com que o controle do cliente seja tema dominante.

Assim como uma das mais importantes contribuições do conceito de “profissionalismo” é a de facilitar a compreensão das diferenças entre,

por exemplo, médicos e enfermeiros, da mesma forma, o conceito de burocracia de nível de rua deve incentivar a exploração de diferenças importantes nos serviços públicos, bem como contribuir para a compreensão das tendências centrais que esses burocratas partilham.

Os burocratas de nível de rua são os principais “beneficiários” dos gastos públicos e representam uma parte significativa da atividade pública a nível local. Os cidadãos experienciam diretamente o governo através deles e suas ações são de fato as políticas públicas providas pelo governo. Começo resumindo a importância dos burocratas de nível de rua na vida política contemporânea e explico o sentido pelo qual afirmo que esses trabalhadores de baixo nível hierárquico podem ser reconhecidos por “fazerem” as políticas que, ao mesmo tempo, são encarregados de implementar (parte I). Depois, trato das características comuns ao trabalho de nível de rua e exploro as implicações dessas conclusões nos resultados para o cliente, para o controle organizacional e para a satisfação dos trabalhadores (parte II).

A utilidade da abordagem da burocracia de nível de rua pode ser testada apenas nos esforços para entender se as características comuns da sua estrutura levam a resultados comportamentais comuns. Exploro essa questão geral com referência às tendências de nível de rua de racionalizar e restringir serviços, controlar clientes e a situação de trabalho e desenvolver atitudes psicológicas que reduzem a dissonância entre as expectativas do trabalhador e os resultados reais do serviço (parte III). Na seção seguinte, faço uma avaliação do efeito da crise fiscal sobre os burocratas de nível de rua, e uma discussão sobre o potencial de reforma e de reconstrução dessas funções públicas críticas (parte IV).

Estes últimos capítulos podem ser de especial interesse para os leitores desta nova edição, pelas ideias que podem fornecer sobre a evolução nos últimos trinta anos. Por um lado, as implicações de que os movimentos de reforma poderiam desempenhar um papel restaurador do Estado parecem hoje mais improváveis do que há trinta anos. Por outro lado, as opções disponíveis para a sociedade na gestão das burocracias

de nível de rua buscando maior responsabilização e transparência permanecem razoavelmente intactas. Vale a pena destacar também que o tema da crise fiscal, que dominou as discussões sobre cortes de gastos nos serviços públicos no final dos anos 1970, ainda está presente hoje. Esses temas são revisitados e, no último capítulo, são analisados os desenvolvimentos recentes nos serviços públicos. Esse capítulo foi escrito especialmente para esta edição.

AGRADECIMENTOS 2010

Por mais de trinta anos, tenho tido o privilégio de acompanhar o desenvolvimento da burocracia de nível de rua, assim como as ideias elaboradas neste livro têm sido utilizadas e avaliadas, e desenvolvidas em novas formas. Elas servem simplesmente para designar algumas classes de atores no processo da política. Em outras situações, elas têm sido adotadas e sua estrutura modificada para orientar extensas pesquisas sobre algumas linhas de trabalho muito específicas. Os pesquisadores têm organizado suas pesquisas com base na perspectiva da burocracia de nível de rua no estudo de inspetores aduaneiros no Senegal, consultores de emprego na Austrália e inspetores do trabalho na República Dominicana. Foi extremamente gratificante ter sido possível observar de perto esse turbilhão de ideias.

De todos os comentários e críticas que recebi durante esse longo período, dois permaneceram particularmente memoráveis. O primeiro é um conjunto de críticas vindas de muitos trabalhadores do setor público, atuais e antigos, que leram o livro, geralmente quando retornaram ao curso de pós-graduação depois de alguns anos na profissão. Eles relatam que, quando leem o livro, reconhecem a si mesmos e a suas lutas no trabalho. Eles relatam que o livro os ajudou a se sentirem melhor com relação à forma como se adaptaram à vida na organização. Agora entendem que as dificuldades que estavam tendo no trabalho não eram necessariamente devido a seus fracassos pessoais, mas, em vez disso, ao menos em parte, eram o resultado da estrutura dos seus postos de trabalho. Apreciei particularmente esses comentários porque um primeiro passo para o empoderamento do indivíduo é reconhecer as bases sistêmicas de sua condição ou circunstância.

Quanto ao segundo comentário, poucos anos após o livro ter sido publicado, eu concordei em ser entrevistado por telefone desde meu escritório no MIT por estudantes na Dakota do Norte que estavam

estudando para se tornarem assistentes sociais. Uma estudante achou que o livro era muito convincente, mas, disse ela, “você pinta uma imagem sinistra - depois de ler seu livro, não sei se quero ir a campo!”. Eu fiquei surpreendido, mas ela estava certa. Qualquer que seja o valor do livro para pesquisadores e analistas de políticas, entendi que, para pessoas que consideram seguir carreira no serviço público, o livro poderia ser bem desencorajador.

Tentei solucionar esse problema aqui, no novo prefácio do livro, mas o tema merece muito mais atenção. Literalmente, milhões de pessoas optam pelo setor público por causa das recompensas e desafios de trabalhar com e para outras pessoas. Eles merecem muito mais aprovação e respeito (e frequentemente maior remuneração) do que geralmente recebem. Em apoio a essas escolhas, seria bom saber, a partir de pesquisas sistemáticas realizadas na perspectiva da burocracia de nível de rua, como policiais, professores e assistentes sociais encontram um equilíbrio satisfatório entre as expectativas do trabalho e o que eles são capazes de realizar.

Agradeço à Fundação Russell Sage por manter o livro impresso ao longo de todos estes anos e por convidar-me para rever o prefácio e escrever um novo capítulo para esta edição. Sou muito grato a Robert Behn, Evelyn Brodtkin, Carolyn Hill, Deborah Stone, Steven Rathgeb Smith e Soeren Winter, amigos e ilustres estudiosos, que ofereceram seus comentários sobre o rascunho do novo capítulo em tão curto prazo. Devo especial agradecimento e reconhecimento aos colegas em Demos, que ofereceram uma casa extraordinária para os pesquisadores e ativistas empenhados em lutar por uma democracia inclusiva e uma prosperidade partilhada, com o apoio de um setor público efetivo e responsivo.

1980

O meu interesse pelas características comuns do trabalho dos burocratas de nível de rua foi primeiramente despertado em 1969, ao escrever uma resenha de um livro sobre a polícia. Naquele ano, eu escrevi um artigo (mais tarde publicado), "Rumo a uma Teoria da Burocracia de Nível de Rua", reunindo meus pensamentos e especulações iniciais sobre a importância da estrutura do trabalho na construção da relação entre os cidadãos e os funcionários públicos.

Este livro apresenta a teoria para a qual eu estava apontando no texto original. O livro parcialmente reformula e amplia consideravelmente a minha afirmação anterior e traz à tona muitas considerações novas, tais como as implicações da crise fiscal na burocracia de nível de rua, que não foram contempladas anteriormente.

Tenho sido apoiado neste trabalho pela Fundação Russell Sage e pela hospitalidade, em diferentes momentos, do Instituto de Investigação sobre a Pobreza na Universidade de Wisconsin, e do Departamento de Ciência Política e da Escola de Assuntos Públicos da Universidade de Washington. Alunos de Pós-Graduação na Universidade de Washington, alunos da Faculdade de Serviços Comunitários e Públicos da Universidade de Massachusetts, Boston, assim como alunos de Pós-Graduação do MIT ensinaram-me muito sobre a burocracia de nível de rua durante esse período.

Muitos amigos e colegas contribuíram para este trabalho em conversas, em seus escritos, ou através de expressões de interesse pessoal e suporte. Sou particularmente grato a Robert Alford, Gary Bellow, Murray Edelman, Willis Hawley, Ira Katznelson, Jeanne Kettleson, Margaret Levi, Hannah Lipsky, David J. Olson, Jeffrey Pressman, Martin Rein, Charles Sabel e Aaron Wildavsky. Minha dívida para com muitos outros escritores que têm escrito de forma útil sobre os serviços públicos que funcionam como burocracias de nível de rua é reconhecida nas notas.

Tenho o prazer de reconhecer uma dívida dupla para com Martha Wagner Weinberg, primeiro, como assistente de pesquisa criativa e incansável e, segundo (muitos anos depois) como valorosa colega no MIT.

Muitas das ideias que compõem este livro foram desenvolvidas em colaboração com Carl Hosticka, Jeffrey Prottas e Richard Weatherley, quando eles atuaram como assistentes de pesquisa sob a concessão da Russell Sage. Estou orgulhoso dessa associação e aprecio profundamente suas muitas ideias e contribuições para o nosso empreendimento.

Este livro foi fortemente influenciado por Suzanne Lipsky. Entre suas muitas contribuições, estão o seu reconhecimento e análise do potencial das pessoas para sustentar e recuperar seu senso de humanidade, apesar de contribuírem ou estarem sujeitas a sistemas sociais opressivos.

PARTE I

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1

O PAPEL CRÍTICO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Os trabalhadores do serviço público atualmente ocupam uma posição crítica na sociedade norte-americana. Embora eles normalmente sejam considerados como funcionários de baixo nível hierárquico, as ações da maioria dos trabalhadores do serviço público, de fato, constituem os serviços entregues pelo governo. Além disso, quando tomadas em conjunto, as decisões individuais desses trabalhadores se tornam, ou se somam, às políticas públicas da organização. Se a política do governo é a de entregar “mercadorias” (como bem-estar ou habitação social) ou de conferir *status* (tais como “criminosos” ou “doentes mentais”), as ações discricionárias dos funcionários públicos são os benefícios e as sanções dos programas governamentais ou determinam o acesso aos direitos e benefícios.

A maioria dos cidadãos encontra o governo (se realmente consegue encontrar), não por meio de cartas aos congressistas ou pela participação em reuniões do conselho escolar, mas através de seus professores e dos professores de seus filhos e do policial na esquina ou na viatura. Cada encontro desse tipo representa uma instância da execução dessa política.

Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de *burocratas de nível de rua* neste estudo. Organizações do serviço público que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua em relação à sua força total de trabalho são chamadas de *burocracias de nível de rua*. Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juizes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde e muitos outros funcionários públicos que

concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles. As pessoas que trabalham nesses postos tendem a ter muito em comum, porque elas experimentam, analiticamente, semelhantes condições de trabalho.¹

As formas pelas quais os burocratas de nível de rua proporcionam benefícios e sanções estruturam e delimitam a vida das pessoas e suas oportunidades. Essas formas orientam e determinam o contexto social (e político) no qual as pessoas agem. Assim, cada extensão de benefícios do serviço é acompanhada pela extensão da influência e do controle do Estado. Como prestadores de serviços de utilidade pública e detentores da ordem pública, os burocratas de nível de rua são o foco da controvérsia política. Eles estão constantemente divididos entre as demandas dos destinatários dos serviços, que querem maior efetividade e responsividade, e as demandas de cidadãos, que querem mais eficácia e eficiência dos serviços públicos. Na medida em que os salários dos burocratas de nível de rua constituem uma proporção significativa dos gastos governamentais não militares, qualquer questionamento sobre o orçamento governamental recai rapidamente em preocupações sobre o tamanho e o conteúdo desses serviços públicos. Além disso, os trabalhadores do serviço público têm expandido e cada vez mais consolidado sua força coletiva, de modo que, em disputas sobre o tamanho dos serviços públicos, tornaram-se

¹ Estas definições são analíticas. Elas se concentram não em papéis ocupacionais nominais, mas nas características das situações particulares de trabalho. Assim, nem todos os burocratas de nível de rua trabalham para uma burocracia de nível de rua. Por exemplo, um especialista em relocação (um tipo de burocrata de nível de rua) pode trabalhar para uma agência de renovação urbana, cujos funcionários são, em sua maioria, projetistas, construtores, dentre outros técnicos especializados. Por outro lado, nem todos os trabalhadores das burocracias de nível de rua são burocratas de nível de rua (por exemplo, escriturários em um departamento de assistência social ou de polícia com atribuições administrativas de rotina).

A concepção de burocracia de nível de rua foi originalmente proposta em um documento preparado para a reunião anual da *American Political Science Association*, em 1969, em "*Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*". Foi mais tarde revisto e publicado em Willis Hawley e Michael Lipsky, ed., "*Theoretical Perspectives on Urban Politics*" (Eaglewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1977), p. 196-213.

uma importante força independente na resolução das controvérsias que afetam seu *status* e posição.

Os burocratas de nível de rua dominam as controvérsias políticas sobre serviços públicos por duas razões. Primeiro, os debates sobre o escopo adequado e o foco dos serviços públicos são, essencialmente, debates sobre o escopo e a função desses funcionários públicos. Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua têm um impacto considerável na vida das pessoas. Esse impacto pode ser de vários tipos. Eles introduzem aos cidadãos as possíveis expectativas a respeito de serviços públicos e seu lugar na comunidade política. Eles determinam a elegibilidade dos cidadãos a respeito de benefícios e sanções governamentais. Eles supervisionam o tratamento (o serviço) que os cidadãos recebam nesses programas. Assim, os burocratas de nível de rua, implicitamente, medeiam a relação constitucional entre cidadãos e o Estado. Em suma, eles detêm as chaves para uma dimensão de cidadania.

Conflito sobre o escopo e o conteúdo dos serviços públicos

No mundo prático, nós percebemos os professores, os trabalhadores da assistência social e os policiais como membros distintos de organizações públicas organizadas e motivadas. E eles podem ser vistos dessa forma, sob diversos pontos de vista. Mas, se dividirmos os funcionários públicos de acordo com sua interação direta com os cidadãos e com o poder discricionário que têm sobre aspectos importantes da vida dos cidadãos, vemos que uma grande proporção de funcionários públicos compartilha as mesmas características. Eles pertencem a uma grande parte de todos os funcionários públicos que trabalham em serviços públicos nacionais. Nos EUA, os governos estaduais e locais empregam aproximadamente 3.7 milhões de pessoas em escolas locais, mais de 500.000 pessoas em operações policiais e mais de 300.000 pessoas no setor do bem-estar social. Os profissionais das escolas públicas representam mais da metade de todos os trabalhadores empregados

nos governos locais. Trabalhos instrucionais representam cerca de dois terços do pessoal da educação, e boa parte dos demais profissionais são antigos professores que atuam na administração ou na área social, além de psicólogos e bibliotecários que servem diretamente às escolas. Dos 3.2 milhões de funcionários públicos do governo local que não estão engajados na educação, aproximadamente 14% trabalham como policiais. Um em cada dezesseis empregos no Estado ou no governo local fora da educação é ocupado por alguém do setor do bem-estar social.² Nesta e em outras áreas, a maioria dos trabalhos são feitos por pessoas que atuam diretamente interagindo com os cidadãos.

Outros burocratas de nível de rua pertencem a uma parte importante dos reminiscentes das funções do governo local. Apesar do departamento de Censo dos Estados Unidos não fornecer dados sobre outras classificações de empregos que atenderiam a nossos propósitos, podemos assumir que muitos dos 1.1 milhões dos trabalhadores da área da saúde,³ a maioria dos 5.000 advogados do setor público,⁴ muitos dos trabalhadores das diversas áreas da justiça e outros funcionários públicos também atuam como burocratas de nível de rua. Algumas das maiores cidades dos EUA empregam um número impressionante de burocratas de rua. Por exemplo, os 26.680 professores das escolas em

² Em *U.S. Bureau of the Census, Public Employment in 1973, Series 73 GE n° 1* (Washington, D.C., Government Printing Office 1974), p. 9. Apresentado em Grouby Alan Baker e Barbara, *"Employment and Payrolls of State and Local Governments, By Function: October 1973"*, *Municipal Year Book*, 1975 (Washington, D.C. International City Managers Association, 1975), p. 109-112, tabela 4/3. E ainda em, Marianne Stein Kah, *"City Employment and Payrolls: 1975"*, *Municipal Year Book*, 1977 (Washington, D.C. International City Managers Association, 1977), p. 173-179. Essas estimativas foram ajustadas para representar a equivalência em tempo integral. Para efeitos de avaliação dos compromissos públicos para prestação de serviços, a equivalência em tempo integral é mais adequada do que as estimativas de emprego, que contam com muitos trabalhadores de meio período.

³ Jeffrey H. Galper, *"The Politics of Social Services"* (Eaglewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1975), p. 56.

⁴ Lois Forer, *"Death of the Law"* (Nova Iorque: McKay, 1975) p. 191.

Chicago são em maior número do que a população de muitos subúrbios dessa cidade.⁵

Outra medida da importância dos burocratas de nível de rua no setor público é a quantidade de recursos públicos alocados para seu pagamento. De todos os salários do governo local, mais da metade foi destinada à educação pública em 1973. Quase 80% desse montante foi usado para pagar salário dos trabalhadores instrucionais. Os salários dos policiais compreendem aproximadamente um sexto dos salários públicos locais não referentes à educação.⁶

Muito do crescimento dos empregos públicos nos últimos 25 anos ocorreu com relação aos burocratas de nível de rua. De 1955 a 1975, os empregos do governo mais do que dobraram, muito em função do baby boom dos anos pós-guerra e do número crescente de idosos. Cidadãos dependentes de serviços públicos aumentaram a atividade local em educação, saúde e bem-estar público.⁷

As burocracias de nível de rua realizam trabalho intensivo de forma extremada. Sua função é oferecer serviços através das pessoas, e os custos operacionais dessas organizações refletem sua dependência com relação aos trabalhadores assalariados. Assim, a maior parte do que é gasto pelo governo em educação, polícia e outros serviços sociais (exceto, claro, programas de transferência direta de renda ou de manutenção de presidiários, no caso de cadeias e prisões) serve diretamente para pagar os burocratas de nível de rua. Por exemplo, em

⁵ *New York Times*, 4 de abril, 1976, pág. 22.

⁶ Baker e Grouby, "*Employment and Payrolls of State and Local Governments*".

⁷ *New York Times*, 10 de julho, 1977, p. F13

grandes cidades, mais de 90 % das despesas da polícia são usadas para pagar os salários dos policiais.⁸

Não apenas os salários dos burocratas de nível de rua constituem uma parte importante do custo dos serviços públicos, mas também o escopo e tamanho dos serviços públicos que empregam burocratas de nível de rua têm aumentado ao longo do tempo. Anteriormente, a caridade era responsabilidade das organizações privadas. O Governo Federal agora provê transferência renda para as demandas dos pobres. O setor público tem absorvido responsabilidades anteriormente assumidas pelas organizações privadas em áreas tão críticas e diversas como a segurança, educação e saúde. Além disso, em todos esses setores, o governo não só tem suplantado as organizações privadas, como também expandiu o escopo de serviços públicos. Isso torna-se evidente no aumento das despesas públicas com relação à segurança pública, no aumento das responsabilidades das escolas com a criança, bem como

⁸ Das quatro cidades com população acima de um milhão de habitantes que responderam a uma pesquisa do *Municipal Year Book*, a proporção de gastos com pessoal em relação ao total de gastos em departamentos de polícia chegou a 94%, em média e não ficou abaixo de 86%. As cidades com população menor apresentaram tendências similares. Essas observações são derivadas de David Lewin. "*Expenditure, Compensation, and Employment Data in Police, Fire, and Refuse Collection and Disposal Departments*", *Municipal Year Book*, 1975 p. 39-98, tabela 1/21. No entanto, a variação foi muito maior nas cidades menos populosas, devido aos números de base e pelo fato de que, quando as cidades com bases menores fazem investimentos de capital, a proporção de pessoal em relação às despesas totais é alterada mais precipitadamente.

Esses gastos públicos com relação às burocracias de nível de rua são aplicados para os indivíduos, uma vez que os salários também podem ser demonstrados no caso da educação. Por exemplo, mais de 73% de todos os gastos com educação não-capital pelo *Standard Metropolitan Statistical Areas* são aplicados em serviços de pessoal (ex: salários). Consulte Finanças do Governo, número 1, *Finances of School Districts*, 1972 *U.S. Census of Government* (Bureau of the Census, Social and Economic Statistics Administration, U.S Department of Commerce), Tabela 4.

com o seu desenvolvimento na pós-adolescência, e com as exigências do público com relação a serviços de saúde acessíveis.⁹

Segurança pública, saúde pública e educação pública ainda podem ser objetivos sociais ilusórios, mas no século passado elas foram transformadas em áreas nas quais o governo assume responsabilidade central. A transformação da responsabilidade pública na área do bem-estar social levou alguns atores a reconhecerem que o que as pessoas “têm” na sociedade americana moderna pode, muitas vezes, se tratar de reivindicações para aumentar a “generosidade” do governo, mas que os apelos a essas novas demandas devem ser protegidos como um direito dos cidadãos.¹⁰ Os burocratas de nível de rua têm um papel crítico nesses direitos do cidadão. Ou é sua responsabilidade fornecer diretamente os benefícios públicos por meio de serviços prestados; ou é sua responsabilidade atuar como mediadores entre os cidadãos e esses novos benefícios, quando não podem ser assegurados.

Quanto mais pobres são os cidadãos, maior a influência que os burocratas de nível de rua tendem a ter sobre eles. De fato, as condições desses trabalhadores podem ser consideradas como parte do problema da pobreza. Considere uma beneficiária da assistência social que vive em moradia pública e procura a ajuda de um advogado para rematricular seu filho na escola. Ele foi suspenso por causa de frequentes conflitos com a polícia. Ela está envolta em uma rede de burocratas de nível de

⁹ Muitos analistas têm discutido o papel crescente dos serviços na economia. Ver Daniel Bell, *The Coming of the Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting* (Nova Iorque: Basic Books, 1973); Alan Gartner e Frank Reissman *The Service Society and the Consumer Vanguard* (Nova Iorque: Harper & Row, 1974); Victor Fuchs, *The Service Economy* (Nova Iorque: Columbia University Press, 1968). Sobre as transformações em bem-estar público, ver Gilbert Steiner, *Social Insecurity* (Chicago: Rand McNally, 1966), cap. 1; sobre segurança pública, consulte Allan Silver, *The Demand for Order in Civil Society*, em David Bordua, ed., *The Police: Six Sociological Essays* (Nova Iorque: John Wiley, 1967), p. 1-24.

¹⁰ Charles Reich, *The New Property*, *Yale Law Journal*, v. 72 (abril, 1964), p. 733-787.

rua que lhe dão com orientações contraditórias, todos atuando com base no que eles chamam de seu “interesse” e de “interesse público”.¹¹

Pessoas que não são capazes de adquirir serviços no setor privado precisam acessá-los do governo, se realmente demandarem. De fato, é considerado um sinal de progresso social o fato de as pessoas pobres conseguirem acessar serviços, caso sejam demasiadamente pobres para pagar por eles.

Assim, quando os gestores preocupados em reformar políticas de bem-estar social procuram minimizar os problemas dos pobres, muitas vezes acabam tendo que discutir a atuação dos burocratas de nível de rua. Esses gestores adotam como estratégias tomar decisões sobre pagamentos de benefícios e sobre a provisão dos serviços separadamente, ou eles acabam por elaborar um sistema de arrecadação regressiva de impostos, o que eliminaria os assistentes sociais dos benefícios de bem-estar. Problemas com atrasos nos processos de tribunais são enfrentados com propostas para aumentar o número de juízes. O reconhecimento de que o desenvolvimento na primeira infância, em grande parte, estabelece o potencial para o desenvolvimento futuro leva à elaboração de novos programas dentro e fora das instituições, que buscam experiências mais enriquecedoras na primeira infância.

Durante a década de 1960 e no início da década de 1970, a resposta natural do governo aos problemas sociais foi instituir uma comissão de burocratas de nível de rua para resolvê-los. As pessoas pobres não têm igualdade de acesso aos tribunais? Disponibilize advogados para elas. Igualdade no acesso aos cuidados de saúde? Estabeleça clínicas de bairro. Oportunidade educacional? Desenvolva programas de enriquecimento a nível pré-escolar. É muito mais fácil e causa menos ruptura desenvolver empregos para os burocratas de nível de rua do que reduzir a desigualdade de renda.

¹¹ Carl Hosticka, “Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street Level Bureaucracy” (PhD. diss., Massachusetts Institute of Technology, 1976), p. 11-13

Nos últimos anos, os funcionários públicos têm se beneficiado consideravelmente com o crescimento das despesas públicas com burocracias de nível de rua.¹² Os salários passaram de inadequados para respeitáveis, e mesmo para desejáveis. Enquanto isso, os funcionários públicos, tendo os burocratas de nível de rua na liderança, têm garantido um controle sem precedentes sobre seus ambientes de trabalho através da criação de sindicatos e de associações vinculadas à União.¹³ Por exemplo, os professores e outros funcionários da educação têm sido capazes de manter suas posições e mesmo de aumentar o número de profissionais, embora as escolas sejam frequentemente criticadas em virtude do seu alto custo para os contribuintes. A proporção do corpo docente nas escolas continuou a aumentar, apesar da diminuição do número de crianças em idade escolar.¹⁴ Esse aumento faz com que o público em geral reforce sua visão de que alguns burocratas de nível de rua, como professores e policiais, são necessários para uma sociedade saudável.¹⁵

A crise fiscal que atingiu várias cidades, especialmente Nova Iorque e, mais recentemente, Cleveland e Newark provaram a capacidade dos trabalhadores do serviço público de manterem seus trabalhos mesmo

¹² Ver o ensaio convincente de Frances Piven, em que ela argumenta que os trabalhadores do serviço social foram os principais beneficiários de programas federais em relação às cidades e às pessoas mais pobres na década de 1960. Em Piven, *"The Urban Crisis: Who Got What and Why"*, em Richard Cloward e Frances Piven, *"The Politics of Turmoil"* (New York: Vintage Books, 1972) p. 314-351.

¹³ J. Joseph Loewenberg e Michael H. Moskow, eds. *"Collective Bargaining in Government"* (Eaglewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1972). Em Laurence Chikering, ed. *"Public Employee Unions"* (Lexington, Mass., Lexington Books, 1976); e Margaret Levi, *"Bureaucratic Insurgency"* (Lexington, Mass: Lexington Books, 1977).

¹⁴ O declínio é uma função da redução da taxa de natalidade e periodicidade em relação ao tamanho da população em idade escolar, originalmente resultante da explosão de nascimentos após a Segunda Guerra Mundial. Veja Baker e Grouby *Municipal, Year Book*, 1975, p. 109ff, nos índices de operacionalidade.

¹⁵ Essa perspectiva se mantém aplicável no período atual. No entanto, em reação a essa tendência, programas que eliminariam mediadores e prestadores de serviço, tais como tributação negativa de renda e subsídios de habitação, ganharam apoio. A escassez fiscal tem trazido o público questões relativas à utilidade de algumas dessas áreas de serviço.

diante das enormes pressões. Uma vez que muitos dos orçamentos municipais consistem de custos inflexíveis e obrigatórios – para serviço da dívida, planos de pensão e outros benefícios de pessoal, aumentos de salários obrigatórios contratualmente, compromissos com despesas de capital, gastos com energia, e assim por diante – o lugar onde se encontra a “gordura” que pode ser cortada dos gastos municipais é o setor de serviços, no qual a maioria das despesas tende a ser com salários. Mesmo que muitos funcionários públicos tenham sido demitidos durante esse período de crise, é impressionante que os trabalhadores do serviço público, muitas vezes, sejam capazes de fazer lobby, barganha e de usar a persuasão para minimizar o atrito.¹⁶ Eles são apoiados em suas reivindicações por um público que teme a redução das forças policiais nas ruas e que têm receio que estas se tornem mais sujas pela redução do número de lixeiros. São apoiados por famílias cujos filhos receberão menos educação se os professores forem demitidos. E não atrapalha seus argumentos o fato de que muitos funcionários públicos e seus familiares votam na cidade, considerando essas reduções.¹⁷

O crescimento do setor dos serviços representa a mais distante meta a ser alcançada na área do bem-estar social. O setor de serviços penetra em cada área das necessidades humanas na medida em que elas são definidas e reconhecidas, e cresce com cada nova área reconhecida. Isso não significa que a necessidade é atendida, mas apenas que o setor dos serviços rompe barreiras entre a responsabilidade pública e as atividades privadas.

¹⁶ Considere os policiais da cidade de Nova Iorque que, em outubro de 1976, acordaram em fazer horas extras sem remuneração, de modo que um grupo de patrulheiros novatos não fosse excluído. *New York Times*, 24 de outubro, 1976, p. 24

¹⁷ Não pode haver melhor ilustração da força de trabalho organizada e de seu apoio a interesses relevantes do que a substituição do veto do chamado Projeto de Lei *Stavisky Bill*, pela Assembleia do Estado de Nova Iorque. Essa legislação, escrita em um período de grande preocupação com o corte orçamentário da cidade de Nova Iorque, exigia que a cidade gastasse menos em educação nos três anos seguintes à crise fiscal em comparação aos três anos anteriores à crise, deixando, assim, os gerentes financeiros impotentes frente à situação. *New York Times*, 4 de abril, 1976, p. E6; 18 de abril, 1976, p. E6.

A crise fiscal dos municípios concentra-se, fundamentalmente, no setor de serviços, desafiando as prioridades dos serviços públicos dadas as percepções de escassez. Os liberais agora se juntam aos fiscais conservadores questionando a prestação de serviços. Eles não o fazem diretamente, questionando se os serviços públicos e as responsabilidades assumidas neste século são adequados. Em vez disso, atuam indiretamente, alegando que o aumento de funcionários públicos e de suas exigências aparentemente irreversíveis com relação às receitas ameaçam a autonomia, a flexibilidade, e a prosperidade da ordem política. Considerando a perspectiva do desequilíbrio dos orçamentos públicos, debates sobre o escopo adequado dos serviços enfrentam a ameaça de serem superados pelos desafios existentes em toda a estrutura do serviço social.

Conflito sobre as interações com os cidadãos

Argumentei que os burocratas de nível de rua geram controvérsia porque eles devem lidar com as políticas se elas precisarem de mudanças. Uma segunda razão pela qual os burocratas de nível de rua tendem a ser o foco de controvérsia pública é o imediatismo de suas interações com os cidadãos e o seu impacto na vida das pessoas. A política pública entregue pelos burocratas de nível de rua é, na maioria das vezes, urgente e pessoal. Na maioria das vezes eles precisam tomar decisões imediatas no ato (embora às vezes tentem não fazê-lo), e suas determinações são inteiramente centradas no indivíduo. Em contraste a isso, um programa de renovação urbana pode se propor a destruir um bairro e substituí-lo por novos alojamentos e pessoas diferentes, mas essa política foi debatida extensamente, passou por muitas fases diferentes e foi geralmente desenvolvida em arenas distantes do cotidiano dos moradores daquela vizinhança.

As decisões dos burocratas de nível de rua tendem a ser redistributivas, bem como alocativas. Na medida em que determinam a elegibilidade dos usuários com relação aos benefícios, eles intensificam as

reivindicações de alguns cidadãos por bens e serviços governamentais às custas dos contribuintes em geral e daqueles cujos benefícios são negados. Aumentando ou diminuindo a disponibilidade de benefícios à população de baixa renda, eles implicitamente regulam o nível de redistribuição que será pago pelos setores mais abastados.

Em outro sentido, ao entregar uma política, os burocratas de nível de rua tomam decisões que afetam as vidas das pessoas. Designar ou tratar alguém como um beneficiário de serviço social, um delinquente juvenil, ou um grande empresário afeta os relacionamentos dos outros para com essa pessoa e afeta também a sua autopercepção. Assim começa (ou continua) o processo social que denominamos de profecias autorrealizáveis. A criança que é considerada um delinquente juvenil, desenvolve uma autoimagem como tal e é agrupada a outros "delinquentes", aumentando as chances de que ele ou ela venha a adotar o comportamento que lhe foi atribuído de forma incipiente inicialmente. Crianças consideradas por seu professor como dotadas de alta capacidade de aprendizagem aprendem mais do que seus colegas com o mesmo potencial de inteligência, mas que não foram consideradas como superiores.¹⁸ Os beneficiários da assistência social aceitam viver em habitações inferiores àquelas habitações onde vivem pessoas com igual renda, mas que não são beneficiários das políticas.¹⁹

Um aspecto que define bem o ambiente de trabalho dos burocratas de nível de rua é que eles têm de lidar com as reações pessoais dos clientes às suas decisões, indiferentemente de aceitarem ou não as implicações. Dizer que a autopercepção das pessoas é afetada pelas ações dos burocratas de nível de rua é dizer que as pessoas são reativas à política pública. Isso não se dá exclusivamente nos processos subconscientes. Os clientes das burocracias de nível de rua reagem furiosamente a

¹⁸ O trabalho seminal aqui é de Robert Rosenthal e Lenore Jacobson, "*Pygmalion in the Classroom*" (Nova Iorque: Holt, Rinehart e Winston, 1968).

¹⁹ Martin Rein, "*Welfare and Housing*", Joint Center Working Papers Series, nº 4 (Cambridge, Mass: Joint Center for Urban Studies, Primavera, 1971, rev. fevereiro, 1972).

injustiças reais ou percebidas, desenvolvem estratégias para agradar os trabalhadores, agem com gratidão e de forma exultante ou com mau humor e passividade em reação às decisões dos burocratas de nível de rua. Isso é algo tratado com negligência e como rotina pela companhia telefônica, pela oficina de automóveis ou por outras organizações governamentais, cujos agentes nada sabem sobre as circunstâncias pessoais que justificam a reclamação ou o pedido. Isso é completamente diferente de ser confundido, categorizado e tratado de forma “burocrática” (em seu sentido pejorativo) por alguém com quem se está falando e de quem se espera uma recepção minimamente atenciosa. Em suma, a realidade do trabalho dos burocratas de nível de rua não poderia ser mais distante do ideal burocrático de distanciamento impessoal na tomada de decisões.²⁰ Pelo contrário, nas burocracias de nível de rua, os objetos das decisões críticas – as pessoas – realmente mudam como consequência das decisões.

Os burocratas de nível de rua são também o foco das reações dos cidadãos porque sua discricionariedade possibilita que eles respondam favoravelmente em nome das pessoas. Sua obrigação geral e vaga para com o “interesse público” permite ter esperança de que esse trabalhador adote uma orientação favorável ao cliente. Assim, em um mundo de organizações grandes e impessoais que, aparentemente, detêm as chaves para importantes benefícios, sanções e oportunidades, a ambiguidade nas definições do trabalho sustenta a esperança de “encontrar amigos na corte”.

Esta discussão ajuda a explicar a contínua controvérsia em torno das burocracias de nível de rua quanto à prestação individual de serviços. Ao mesmo tempo, a natureza peculiar da prestação de serviços públicos por meio dos burocratas de nível de rua ajuda a explicar por que as burocracias de nível de rua são, aparentemente, o principal foco de conflito com a sociedade nos dias de hoje e por que provavelmente

²⁰ Sobre a suposta importância da separação burocrática no processamento de clientes, ver Peter Blau, *“Exchange and Power in Social Life”* (Nova Iorque: John Wiley, 1964), p. 66.

continuarão sendo o foco de conflito no futuro. Não é por acaso que os conflitos mais acesos em comunidades desde 1964 concentraram-se em escolas e departamentos de polícia, bem como na capacidade de resposta das organizações de saúde e das instituições e setores do bem-estar social.²¹ Esses são os locais de prestação dos benefícios públicos e sanções. Eles são o local das decisões individuais sobre o tratamento aos cidadãos e, portanto, são os principais alvos de protesto. Como Frances Fox Piven e Richard Cloward explicam:

"...as pessoas sofrem privações e opressão dentro de contexto concreto, não como o resultado de processos longos e abstratos, e é a experiência concreta que transforma seu descontentamento em queixas contra alvos específicos... Pessoas em sofrimento (por exemplo) experienciam salas de espera decadentes, o superintendente ou o assistente social e o subsídio. Eles não experimentam a política de bem-estar social americana... em outras palavras, é a experiência diária das pessoas que molda suas queixas, estabelece a medida de suas demandas, e aponta os alvos de sua ira."²² (PIVEN; CLOWARD, 1977, p. 20-21) Na medida em que as pessoas podem experimentar essas burocracias como indivíduos, escolas, delegacias ou clínicas de bairro são lugares onde as políticas públicas para indivíduos são organizadas coletivamente. Estes acordos administrativos oferecem aos cidadãos a sensação de poderem controlar, ou pelo menos, influenciar as estruturas que afetam a qualidade do tratamento individual. Assim, temos duas pré-condições para o sucesso dos esforços comunitários da organização: a esperança e a plausibilidade de que os benefícios individuais possam chegar a todos aqueles que participam de ações grupais como um objetivo coletivo visível, acessível e compreensível.²³

²¹ Ver "National Advisory Commission on Civil Disorders, Report" (Nova Iorque: Bantam, 1968); Peter Rossi et al., "Roots of Urban Discontent" (Nova Iorque: John Wiley, 1974).

²² Frances Fox Piven e Cloward Richard, "Poor People's Movements" (Nova Iorque: Pantheon, 1977), p. 20-21.

²³ Michael Lipsky e Margaret Levi, "Community Organization: a Political Resource", em Harlan Hahn, ed., "People and Places in Urban Society" (Urban Affairs Annual Review, v. 6), Beverly Hills, California: Sage Publications, 1972, p. 175-199.

A ação da comunidade direcionada às burocracias de nível de rua também é, aparentemente, motivada por preocupações de caráter comunitário. As instituições dominantes nas comunidades ajudam a moldar a identidade comunitária. Elas podem ser responsivas ao grupo dominante da comunidade (esse tem sido o papel tradicional das escolas de ensino médio em Boston) ou podem não estar respondendo e se opondo às concepções da comunidade e de identidade dos moradores, como no caso de escolas que negligenciam a origem espanhola de uma minoria significativa. Se as pessoas são motivadas por queixas ou preocupações mais difusas com relação às instituições comunitárias, seu foco em protestar contra as ações das burocracias de nível de rua pode ser atribuído à familiaridade com a organização, ao seu papel crítico no bem-estar da comunidade, e a uma percepção de que, em algum nível, essas instituições não estão sendo suficientemente responsivas perante as pessoas a que elas servem.

Por fim, os burocratas de nível de rua desempenham um papel crítico na regulação do grau dos conflitos atuais, em virtude do seu papel como agentes de controle social. Os cidadãos que recebem benefícios públicos interagem com os agentes públicos que demandam certos comportamentos por parte deles. Eles devem antecipar as demandas desses agentes públicos e os requerentes devem adaptar suas ações e desenvolver atitudes “adequadas”, tanto em relação aos serviços que recebem, como em relação aos burocratas de nível de rua. Os professores possuem e reforçam expectativas quanto ao comportamento adequado dos alunos no ambiente escolar, nas interações com professores e em outras interações. Os policiais possuem expectativas quanto ao comportamento do público e à sua autoridade. Assistentes sociais possuem expectativas quanto aos benefícios públicos e ao *status* dos beneficiários.

A função de controle social dos burocratas de nível de rua demanda uma discussão a respeito do lugar dos trabalhadores do serviço público na sociedade em geral. O setor público desempenha um papel fundamental no sentido de suavizar o impacto do sistema econômico sobre aqueles que não são seus principais beneficiários e de induzir as pessoas a

aceitarem a negligência ou insuficiência das instituições econômicas e sociais. A polícia, tribunais e prisões, obviamente, desempenham um papel no processamento dos viciados, pequenos ladrões, assaltantes e outros, cujos comportamentos perante a sociedade estão associados à sua posição econômica. Esse é um papel igualmente desempenhado pelas escolas, o de socializar a população quanto à ordem econômica e às prováveis oportunidades para os diferentes estratos populacionais. Programas de incentivo profissional e inserção no mercado de trabalho buscam atenuar o impacto do desemprego ou reduzir a insatisfação quanto ao mercado: eles conseguirão contratos quando as oportunidades de emprego melhorarem. Além disso, eles são projetados e implementados para transmitir a mensagem de que o apoio social do Estado deve ser evitado e que mesmo um trabalho mal remunerado é preferível à assistência social. Podemos inclusive observar os dois lados da política pública na “guerra contra a pobreza”, onde o serviço social e as ações comunitárias investiram nas instituições de bairro, por meio das quais possíveis dissidentes pudessem acessar benefícios e nas quais cidadãos comuns poderiam desenvolver dependência.²⁴

O que para alguns é o mais alto nível a ser alcançado com relação ao bem-estar, para outros é uma maior extensão do controle social. Os burocratas de nível de rua são, parcialmente, foco de controvérsia porque eles desempenham esse duplo papel. A reforma do bem-estar social fundamenta-se em divergências sobre eliminar a análise minuciosa dos pedidos de benefícios social buscando reduzir os custos administrativos e o controle sobre os destinatários, ou aumentar o rigor em nome do controle contra abusos e da prevenção de destinatários que tentam tirar proveito. Políticas de correção juvenil e de saúde mental são baseadas

²⁴ Ver a discussão sobre “legitimação” de James O’Connor’s e a sua tese geral sobre o papel do Estado no setor dos serviços, em O’Connor, *“The Fiscal Crisis of the State”* (New York: St. Martin’s, 1973). Para as funções de controle social, em especial nos setores da política, ver Samuel Bowles e Herbert Gintis, *“Schooling in Capitalist America”* (Nova Iorque: Basic Books, 1976); Frances Fox Piven e Richard Cloward, *Regulating the Poor* (Nova Iorque: Pantheon, 1971); Galper, *“The Politics of Social Services”*; Richard Quinney, *“Criminology”* (Boston: Little, Brown, 1975); Ira Katznelson, *“Urban Counterrevolution”*, em Robert P. Wolff, ed., 1984. Revisitado (Nova Iorque: Alfred Knopf, 1973), pp. 139-164.

em disputas sobre o desmantelamento de grandes instituições em nome da relação custo-benefício e da reabilitação ou manutenção de estreita supervisão buscando evitar os custos de permitir “desviantes” não recuperados em liberdade. Em suma, os burocratas de nível de rua também estão no centro da controvérsia porque uma parte da sociedade percebe que o controle social em nome da ordem pública e da aceitação do *status quo* é um objetivo social sobre o qual iriam interferir as propostas para reduzir o papel dos burocratas de nível de rua (eliminando avaliações na área da assistência social, reduzindo os que se encontram em liberdade condicional, descriminalizando a maconha).

A controvérsia pública centra-se também sobre o tipo de controle social. Debates atuais sobre a política de correção relativa à condenação automática e a uma visão “dura” da punição ou de orientações reabilitativas refletem conflitos sobre o grau de dureza na gestão da população prisional. Em relação à prática educativa, o público também está dividido quanto à conveniência de políticas disciplinares mais liberais, flexíveis e instrutivas ou de políticas mais punitivas com disciplina e abordagens mais rígidas e tradicionais. A “medicalização” do desvio, em que comportamentos perturbadores são assumidos como objeto de intervenção de um médico em vez de um educador, é outra área em que há controvérsia sobre o tipo apropriado de controle social.

Do ponto de vista do cidadão, as funções dos burocratas de nível de rua são tão amplas quanto as funções de governo e intensamente vividas como rotina diária, o que exige sua interação com os “ministros de rua da educação”, solução de conflitos e disputa com os serviços de saúde. Coletivamente, os burocratas de nível de rua absorvem uma elevada percentagem dos recursos públicos e se tornam o foco da esperança do público para que haja um equilíbrio saudável entre a prestação de serviços públicos e uma carga razoável das despesas públicas. Como indivíduos, os burocratas de nível de rua representam as esperanças do cidadão quanto a um tratamento justo e efetivo por parte do governo, mesmo estando em posição de ver claramente as limitações de uma intervenção efetiva e as incapacidades de resposta geradas pelo processamento em massa.

CAPÍTULO 2

BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA COMO PRODUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os burocratas de nível de rua produzem a política pública sob dois aspectos. Eles exercem discricionariedade nas decisões a respeito dos cidadãos com quem interagem. Dessa forma, quando tomadas em conjunto e somadas, suas decisões individuais se tornam o comportamento da organização. O objetivo deste capítulo é demonstrar que a posição dos burocratas de nível de rua regularmente lhes permite fazer política com relação a aspectos significativos de suas interações com os cidadãos. Capítulos posteriores irão explorar as implicações de se fazer política a nível de rua.

As funções dos burocratas de nível de rua são construídas com base em dois aspectos inter-relacionados de suas posições: relativo alto grau de discricionariedade e relativa autonomia por parte da autoridade organizacional.

Discricionariedade

Ao contrário dos trabalhadores de baixo nível hierárquico, a maioria das organizações os burocratas de nível de rua têm uma considerável discricionariedade para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações¹. Os policiais decidem que cidadãos deter e que comportamentos ignorar. Os juízes decidem quem deve ter pena suspensa e quem deve receber a pena máxima. Os professores decidem quem será suspenso e quem

¹ Ver Chris Argyris, *"Integrating the Individual and the Organization"* (Nova Iorque: John Wiley, 1964), p. 35-41.

permanecerá na escola, e eles fazem observações sutis sobre quem é ensinável. Talvez o mais refinado exemplo de discricionariedade dos burocratas de nível de rua venha do campo das correções (punições). Os guardas prisionais convencionalmente arquivam os relatórios prejudiciais sobre os presos que julgam serem culpados de “insolência silenciosa”. O que constitui ou não um olhar preconceituoso é uma questão de subjetividade.²

Isso não significa que os trabalhadores de nível de rua não devem seguir regras, regulamentos e diretivas dos superiores, ou as normas e práticas do seu grupo profissional. Pelo contrário, as principais dimensões da política pública (níveis de benefícios, categorias de elegibilidade, natureza das normas, regulamentos e serviços) são moldadas por elites políticas e por gestores administrativos e políticos. Os gestores, bem como as normas comunitárias e as profissionais, estruturam as escolhas políticas dos burocratas de nível de rua. Essas influências estabelecem as principais dimensões da política pública no nível de rua e contribuem para o grau de padronização que há em políticas públicas de diferentes lugares, bem como entre programas locais.

Na medida em que os burocratas de nível de rua são profissionais, a afirmação de que eles exercem considerável discricionariedade é bastante óbvia. Espera-se que os profissionais exerçam discricionariedade em suas áreas de atuação. Eles são geralmente respeitados em suas áreas de especialização e são relativamente livres da supervisão de seus superiores ou do controle por parte dos clientes.³ No entanto, mesmo os funcionários públicos que não têm forte vinculação ao *status* profissional exercem um considerável poder discricionário. Os atendentes das agências de assistência social e de habitação, por

² Frank L. Morris, Sr., “*The Advantages and Disadvantages of Black Political Group Activity in Two Northern Maximum-Security State Prisons*” (PhD. diss. Massachusetts Institute of Technology, 1976), p. 40.

³ Para alguns analistas, a característica que define profissionalismo é, simplesmente, o poder para tomar decisões sobre os clientes. Neste sentido, os burocratas de nível de rua seriam, sem dúvida, profissionais. Ver Albert Reiss, “*The Police and the Public*” (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 122.

exemplo, podem exercer discricionariedade para determinar o acesso do cliente aos benefícios, mesmo que sua discricionariedade seja formalmente circunscrita por regras e por uma supervisão próxima.

Regras podem realmente ser um impedimento para a supervisão. Elas podem ser tão volumosas e contraditórias que só podem ser aplicadas ou invocadas de forma seletiva. Na maioria das organizações que prestam serviços de bem-estar social os regulamentos são extensivos e, ainda assim, são constantemente complementados. Com tantas regras associadas a qualquer coisa, a maioria dos preceitos básicos e fundamentais de elegibilidade não podem ser esperados. O comportamento da polícia é tão altamente direcionado por normas e regulamentos que é esperado que os policiais invoquem a lei de forma seletiva. Eles provavelmente não conseguiriam fazer detenções se levassem em conta todas as infrações que observam durante o seu dia de trabalho⁴ (como médicos e sacerdotes em muitos lugares, eles são obrigados a estar prontos a agir, mesmo fora de suas horas de trabalho). Do mesmo modo, os agentes federais de garantia de direitos civis têm tantas responsabilidades em contraposição aos recursos disponíveis que acabam tendo liberdade para determinar suas próprias

⁴ Sobre as regras e a polícia, ver James P. Wilson, *"Varieties of Police Behavior"* (Cambridge: Harvard University Press, 1968), p. 31; David Perry, *"Police in the Metropolis"* (Columbus, Ohio: Charles Merrill, 1975), p.168. Veja também a discussão de Gresham Sykes sobre o dilema dos guardas prisionais ao serem formalmente chamados a intervir em todos os casos de infrações observados; em Sykes, *"The Society of Captives"* (Princeton, N.J. Princeton University Press, 1958).

prioridades.⁵ Ao final, a proliferação das regras e responsabilidades parece só se apresentar como problemática considerando o alto grau de discricionariedade que causa aos burocratas de nível de rua.⁶

Embora seja fácil verificar que há um alto nível de discricionariedade no trabalho de nível de rua, é importante lembrar que algumas interações com cidadãos nos serviços públicos envolvem relativamente pouca discricionariedade burocrática. Os guardas de trânsito ou funcionários que fazem permissão para o uso de armas, por exemplo, podem interagir com o público, mas têm pouca discricionariedade para executar essas tarefas. Discricionariedade é um conceito relativo. Quanto maior o grau de discricionariedade, mais evidente torna-se essa análise para compreender o caráter de comportamento dos trabalhadores.

Na medida em que muitos dos problemas discutidos aqui, teoricamente, desapareceriam se a discricionariedade dos trabalhadores fosse eliminada, alguém pode perguntar por que a discricionariedade permanece como característica de seus trabalhos. A resposta é que certas características dos trabalhos de burocratas de nível de rua tornam difícil, se não impossível, reduzir drasticamente a discricionariedade. Elas envolvem tarefas complexas, para as quais a elaboração de

⁵ Por exemplo, o Escritório de Direitos Civis do Departamento de Saúde, Educação e Bem-estar Social tem a responsabilidade de monitorar potenciais violações como segue: discriminação racial no âmbito do Título IV da Lei dos Direitos Civis de 1964 em 16.000 distritos da escola pública, 2.800 instituições de ensino superior, e 30.000 instituições de saúde e serviços sociais; nas mesmas áreas, a discriminação contra pessoas com deficiência sob a Seção 504 da Lei de Reabilitação Vocacional de 1973; discriminação sexual sob a Seção 799A da Lei do Serviço Público de Saúde em 1.500 instituições de ensino de saúde, e em conformidade com a Seção 745, discriminação sexual em escolas de enfermagem; discriminação sexual sob o Título IX, Emendas na Educação de 1972, em 16.000 escolas públicas distritais; discriminação por contratantes federais sob a Ordem Executiva 11246, inúmeras pessoas contratadas em 863 campus de educação superior, e mais de 3.500 localizações adicionais. Virginia Balderama, "*The Office of Civil Rights as the Street-Level Bureaucracy*", documento de seminário inédito, University of Washington, março, 1976.

⁶ David Perry e Paula Sornoff relatam que o comportamento dos assistentes sociais com os clientes na Califórnia é governado por 115 regulamentos; que o policial é obrigado a aplicar em média, aproximadamente 30.000 leis federais, estaduais e municipais. Perry e Sornoff, "*Street-Level Administration and the Law; The Problem of Police Community Relations*", "*Criminal Law Bulletin*", vol. 8, nº 1 (janeiro/fevereiro, 1972), p. 46.

normas, diretrizes ou instruções não é capaz de circunscrever todas as alternativas e situações possíveis. Isso acontece por pelo menos uma entre várias razões.

Primeiro, os burocratas de nível de rua, muitas vezes, trabalham em situações muito complicadas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos. Os policiais não podem levar com eles as instruções sobre como intervir junto aos cidadãos, especialmente em confrontos potencialmente perigosos. Na verdade, eles provavelmente nem iriam às ruas, se tais instruções fossem aprovadas, ou se recusariam a intervir em situações potencialmente perigosas.⁷ Da mesma forma, as visões contemporâneas da educação são contrárias à ideia de que os professores devem receber instruções detalhadas como e o que ensinar, uma vez que a filosofia educacional prevalecente aponta que cada criança requer uma resposta adequada ao contexto específico de aprendizagem.

Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua trabalham em situações que, muitas vezes, requerem respostas para as dimensões humanas das situações. Eles têm discricionariedade porque suas tarefas demandam legitimamente observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados. Pode ser que decisões judiciais uniformes reduzam as desigualdades no sistema de justiça penal. Mas, também queremos que a lei seja sensível em sua capacidade de dar respostas às circunstâncias únicas de cada transgressão.⁸ Queremos que os professores percebam o potencial único de cada criança. Em suma, de certo modo, a sociedade visa não só à imparcialidade por parte

⁷ Considerar as afirmações da polícia de que estariam menos propensos a arriscar uma possível intervenção, caso a revisão civil fosse favorável a penalizá-los por erros graves de julgamento, sob circunstâncias confusas, talvez não apreciadas pelos civis.

⁸ Para uma discussão sobre as tentativas de introduzir decisões judiciais uniformes para delinquentes juvenis, ver o relatório dos resultados do Projeto de Normas de Justiça Juvenil, *New York Times*, 30 de novembro, 1975, p.1; para infratores adultos, *New York Times*, 16 de outubro, 1977, p.1.

dos órgãos públicos, mas também à compaixão para circunstâncias especiais e flexibilidade ao lidar com elas.⁹

Uma terceira razão pela qual a discricionariedade não pode ser eliminada baseia-se mais sobre a função dos trabalhadores de nível hierárquico inferior que interagem com os cidadãos do que com a natureza de suas tarefas. A discricionariedade de nível de rua promove a autoestima dos trabalhadores e incentiva os clientes a acreditarem que os trabalhadores possuem a chave de acesso para seu bem-estar. Tanto para os funcionários como para os clientes, a manutenção da discricionariedade contribui para a legitimidade do serviço social, embora os burocratas de nível de rua de nenhuma forma estabeleçam os limites da intervenção do Estado.

A busca pelo equilíbrio justo entre compaixão e flexibilidade, por um lado, e imparcialidade e aplicação rígida das regras, por outro, apresenta uma dialética na reforma do setor público. Os reformadores tentam, por um lado, limitar a discricionariedade do trabalhador e, por outro, aumentá-la. Com o objetivo de tornar o envio de ambulância por pessoal não treinado mais eficiente, os planejadores da saúde tentam racionalizar os procedimentos de envio de emergência desenvolvendo um modelo formatado para auxiliar na identificação de emergências em saúde.¹⁰ Entretanto, outros planejadores de saúde procuram substituir a contratação de funcionários não treinados por profissionais especializados em saúde, a fim de garantir maior sensibilidade e aderência frente aos problemas de saúde dos pacientes.¹¹ Materiais pré-formatados de aprendizagem são introduzidos para liberar os professores de um trabalho mais intensivo com alguns alunos, ao mesmo

⁹ Ver James P. Wilson, *"The Bureaucracy Problem"*, *The Public Interest* (Winter, 1967), p. 3-9

¹⁰ Keith Stevenson e Thomas Willemain, *"Analyzing the Process of Screening Calls for Emergency Service"* (Cambridge, Mass: Operations Research Center, Massachusetts Institute of Technology, setembro, 1974), Technical Report TR-08-74.

¹¹ Entrevistas com o pessoal administrativo (Veterans Administration Hospital, Bedford, Massachusetts, agosto, 1974).

tempo em que todos os alunos se beneficiam de um tratamento mais motivacional e individualizado. Mais adiante, essa inovação torna-se deficiente porque eliminou os *feedbacks* dos professores aos estudantes e incentivou a arregimentação em detrimento da aprendizagem individualizada.¹² Na medida em que as tarefas permanecem complexas e a intervenção humana é considerada necessária para a efetividade do serviço, a discricionariedade permanecerá sendo uma característica de muitos postos de trabalho do serviço público.

Relativa autonomia da autoridade organizacional

A maioria dos analistas considera como certo que o trabalho dos funcionários de baixo escalão irá, mais ou menos, ter conformidade com o que é esperado deles. Os teóricos das organizações reconhecem que haverá sempre algum deslize entre as ordens e a execução das ordens, mas o deslize é normalmente atribuído a uma comunicação falha dos trabalhadores ou a um desacordo residual e não muito importante com os objetivos organizacionais. Em qualquer caso, essas dificuldades não são geralmente consideradas importantes o suficiente para que as organizações não possam superá-las.

Esta observação é, em parte, derivada do reconhecimento de que o comportamento dos trabalhadores baixo escalão nas organizações, incluindo organizações públicas, parece ser cooperativo. Os trabalhadores, em sua maioria, aceitam a legitimidade da estrutura formal de autoridade e não estão em posição de discordar dela com sucesso.

Mas como seria se os trabalhadores não compartilhassem dos objetivos de seus superiores? Os trabalhadores de baixo escalão nas organizações, muitas vezes, não compartilham as perspectivas e preferências dos

¹² Fred Hechinger, "Where Have All the Innovations Gone?" *New York Times*, 16 de novembro, 1975, p. ED 30.

seus superiores e, conseqüentemente, em alguns aspectos, não podem ser considerados como atuando no sentido de alcançar os objetivos da organização. Pelo menos esse é o caso quando os trabalhadores que são contratados sem terem uma afinidade com os objetivos da organização; quando os trabalhadores não consideram as ordens de "cima" como legítimas; ou quando os incentivos disponíveis para os supervisores estão acompanhados de medidas contrárias disponíveis para os participantes de baixo escalão. Pode-se esperar algum grau de não conformidade, se os interesses dos trabalhadores de baixo escalão forem diferentes dos interesses de quem está em posições mais altas, e os incentivos e sanções disponíveis aos altos níveis hierárquicos não forem suficientes para se fazerem prevalecer.¹³

Às vezes, diferentes níveis de organizações podem ser mais concebidos como estando em conflito intrínseco uns com os outros do que oferecendo apoio e responsividade mútua.¹⁴ Às vezes, é mais útil considerar os trabalhadores de baixo escalão como tendo interesses distintos e recursos para perseguir esses interesses. Nesse caso, as discrepâncias entre declarações políticas e a política real seriam esperadas e previsíveis. E as explicações para essas discrepâncias seriam encontradas não na quebra ou na inadequação do sistema de

¹³ A ênfase aqui é sobre as explicações estruturais. Os participantes de nível inferior também podem pessoalmente discordar dos objetivos políticos. Ver Donald Van Meter e Carl Van Horn, *"The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework"*, *Administration and Society*, vol. 6, nº 4 (1975), p. 482-483.

¹⁴ Para esta análise, tive como base a observação de Dahrendorf de que assumir conflitos onipresentes entre as unidades sociais ajuda a compreender melhor alguns acontecimentos políticos, em vez de assumir as inclinações para a estabilidade, integração e interdependência. Para Dahrendorf, as relações de conflito são inevitáveis, já que as relações de autoridade presentes em todas as unidades são necessariamente relações de subordinação e coordenação. No entanto, para propósitos gerais, Dahrendorf é incapaz de escolher entre os dois modelos da dinâmica social (a integração ou modelo de "coerção"), embora para uma análise da formação e desenvolvimento da classe, ele favoreça a perspectiva de coerção. Da mesma forma, o modelo que enfatiza esse conflito pode ser aplicável nas circunstâncias aqui descritas, enquanto o modelo de integração de sistemas pode ser adequado para outros aspectos da análise de política. Em suma, veja Ralf Dahrendorf, *"Class and Class Conflict in Industrial Society"* (Stanford, California: Stanford University Press, 1959), Cap 5.

conformidade, mas na estrutura do contexto de trabalho, no qual os interesses “antagônicos” dos trabalhadores surgem.

Em tais organizações, as políticas públicas podem ser efetuadas de acordo com interesses do alto escalão, mas isso deve ser entendido como consequência da adaptação mútua de perspectivas antagônicas, assim como do resultado de interesses compartilhados. Em tais casos, o conflito latente dos interesses dos diferentes níveis é suprimido, ou as partes se tornam indiferentes uma à outra. Essa abordagem toma como problemática a mutualidade de interesses e, em vez disso, procura mecanismos pelos quais interesses essencialmente antagônicos ou divergentes podem ser ajustados.¹⁵

Algumas das maneiras pelas quais os trabalhadores de baixo escalão podem se recusar a cooperar dentro de suas organizações incluem estratégias pessoais, tais como não trabalhar (excesso de absenteísmo, desistência do trabalho), atitudes agressivas quanto à organização (roubo, traição, desperdício deliberado) e atitudes negativas com implicações para o trabalho (alienação, apatia).¹⁶ Os trabalhadores podem tirar proveito dos recursos coletivos para agir de forma não cooperativa, organizando sindicatos ou exercendo direitos protegidos sob acordos de negociação coletiva ou de regulamentos do serviço civil. Essas estratégias coletivas de não cooperação contribuem com o desejo dos trabalhadores em mostrar falta de motivação e em ter um desempenho mínimo.¹⁷

¹⁵ A perspectiva desenvolvida por esses parágrafos é elaborada em Michael Lipsky, *Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head*, em W. Dean Burnham and Martha Wagner Weinberg, eds. *American Politics and Public Policy* (Cambridge, Mass. Massachusetts Institute of Technology Press, 1978), p. 391-402.

¹⁶ Argyris, *Integrating the Individual and the Organization*, p. 59-67.

¹⁷ Sobre a motivação dos servidores públicos, ver Eric Nordlinger, *Decentralizing the City* (Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology Press, 1972), cap. 3; e E.S. Savas e Sigmund Ginsburg, *The Civil Service – A Meritless System?* *The Public Interest*, n. 32 (Summer, 1973), pp. 70-85.

Essas formas de não cooperação ferem a capacidade das organizações de atingirem seus objetivos na medida em que os trabalhadores exercem menor desempenho do que sua capacidade potencial. O desafio gerencial percebido como o cerne do problema é como fazer as necessidades dos trabalhadores de segurança pessoal, material e equilíbrio psicológico casarem com as necessidades da organização. Assim, o problema de gestão relacionado ao absentismo dos trabalhadores passa a ser melhorar a satisfação no trabalho, mantendo a produtividade.

No entanto, há outra classe de conflitos entre trabalhadores de baixo escalão e as organizações que não decorre apenas das necessidades pessoais dos trabalhadores, mas também de suas posições dentro das organizações. O papel dos burocratas de nível de rua, assim como outras funções, pode ser concebido como um conjunto de comportamentos e interesses esperados¹⁸. Os burocratas de nível de rua podem aparentar ter interesses diferentes dos interesses dos outros atores nas organizações em que trabalham. Além disso, algumas características do seu papel os possibilitam manifestar essas diferenças. As diferenças de interesses e a possibilidade de trazê-los à tona permite analisar a posição estrutural dos burocratas de nível de rua a partir da perspectiva de um conflito.¹⁹

Na breve discussão a seguir consideramos, em primeiro lugar, a natureza do conflito entre os objetivos e as orientações dos burocratas de nível de rua e daqueles em funções de autoridade superior. Tratamos em

¹⁸ Dahrendorf, *Classe e conflito de classe na sociedade industrial*, pág. 178.

¹⁹ Donald Van Meter e Carl Van Horn apontam que a "disposição de implementadores" é fundamental para o sucesso na implementação da política. A discussão a seguir elabora duas das condições sob as quais afirmam que os implementadores de políticas resistirão à implementação: quando as políticas a serem implementadas ofendem o seu sentido de auto- interesse, e quando as políticas ameaçam os recursos da organização e os procedimentos que desejam manter. Van Meter e Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", p. 482-483.

seguida da capacidade dos burocratas de nível de rua de resistir às diretivas da organização.²⁰

Diferenças entre os burocratas de nível de rua e os gestores

Em geral, os trabalhadores de nível hierárquico inferior têm prioridades diferentes daquelas de seus gestores. No mínimo, os trabalhadores têm interesse em minimizar o perigo e os desconfortos do trabalho, maximizando o rendimento e a gratificação pessoal. Essas prioridades são de interesse da gestão apenas se tiverem relação com produtividade e efetividade. Nas burocracias de nível de rua, os trabalhadores de baixo nível hierárquico tendem a ter mais diferenças com relação à gerência. Anteriormente foi sugerido que a conformidade dos trabalhadores é afetada na medida em que as ordens dos gestores são consideradas legítimas. Os burocratas de nível de rua podem considerar legítimo o direito dos gestores de dar direcionamentos, mas eles podem considerar como ilegítimos os objetivos da política propostos pelos gestores. Professores convidados a participar de programas de reforço escolar nos quais não acreditam ou policiais que não são capazes de prender pessoas alcoolizadas podem resistir a esses objetivos de políticas públicas de várias formas.

Um aspecto no qual os interesses dos burocratas de nível de rua distanciam-se dos interesses dos gestores é a necessidade de

²⁰ A discussão é, em certo nível, necessariamente esquemática. Por exemplo, trata-se de uma simplificação para tratar as burocracias de nível de rua como compostas por trabalhadores e gestores de nível inferior. Nessa discussão, o termo "gestor" se refere a alguém em posição de supervisão imediata em relação aos burocratas de nível de rua (por exemplo, um supervisor em uma agência de bem-estar público, um capitão de polícia encarregado de uma delegacia, ou um diretor de uma escola pública não-departamental). "Objetivos" referem-se às metas que o supervisor é encarregado de atingir. É necessário colocar desta forma, pois o papel do supervisor é subordinado a outras funções em uma burocracia dada como complexa. O foco sobre a divergência de objetivos entre a organização e os trabalhadores de nível médio mais baixo, com algumas modificações, poderia ser aplicado às relações entre o supervisor de nível mais baixo e as funções que a esta posição são subordinadas.

processar rapidamente as cargas de trabalho, livres de ameaças reais e psicológicas. O fato de que os burocratas de nível de rua devem exercer discricionariedade no processamento de grandes quantidades de trabalho com recursos inadequados significa que devem desenvolver atalhos e simplificações para lidar com a pressão das responsabilidades. Os mecanismos de enfrentamento à pressão que os burocratas de nível de rua desenvolvem (ver parte III), muitas vezes, não são sancionados pelos gestores das organizações.

Os gestores estão interessados em alcançar resultados consistentes com os objetivos da organização. Os burocratas de nível de rua estão interessados em fazer seu trabalho de acordo com suas próprias preferências e realizar apenas as políticas organizacionais que sejam de fato importantes, apoiadas por sanções significativas. Essas sanções devem ser limitadas. Se tudo for prioritário, nada o é. Dispositivos de processamento da organização podem ser necessários para manter a organização, embora os procedimentos possam ser contrários à política pública organizacional.²¹

Este é um paradoxo claro. Os trabalhadores de baixo escalão desenvolvem mecanismos de enfrentamento à pressão que são necessários para sua sobrevivência, mesmo que sejam contrários às políticas organizacionais. Por exemplo, a brutalidade é contrária à política policial, porém, pode ser necessário aos supervisores, em certos momentos, fechar os olhos para isso, ou não conseguirão convencer os policiais a respeito da necessidade de enfrentar os riscos do trabalho. Os burocratas de nível de rua têm interesse em garantir as condições de realização do trabalho. Os gestores, por outro lado, são devidamente orientados para os resultados. Eles se preocupam com a performance, com os custos de garantir a performance e os aspectos das políticas que podem expô-los a um questionamento crítico.

²¹ Argyris, *"Integrating the Individual and the Organization"*, p. 36.

Outro aspecto de interesse para os burocratas de nível de rua é seu desejo de manter e expandir a sua autonomia. Os gestores tentam restringir a discricionariedade dos trabalhadores a fim de garantir certos resultados, mas os burocratas de nível de rua, muitas vezes, consideram tais esforços como ilegítimos e, em algum grau, resistem a eles com êxito. Com efeito, na medida em que os burocratas de nível de rua (e isso inclui policiais, professores, assistentes sociais e enfermeiros, bem como médicos e advogados) esperam poder tomar decisões discricionárias importantes, muitos dos esforços dos gestores para determinar normas de serviço são considerados ilegítimos. Quando este é o caso, descobrimos uma condição para a não conformidade dos trabalhadores de baixo nível hierárquico. Isso não significa que os esforços para restringir os burocratas de nível de rua são, de fato, ilegítimos. Os burocratas de nível de rua têm algumas reivindicações quanto ao *status* profissional, mas eles também têm um *status* burocrático que exige o cumprimento das diretivas superiores. Isso significa, no entanto, que os burocratas de nível de rua percebem seus interesses como separados dos interesses dos gestores e procurarão proteger esses interesses.²²

Os burocratas de nível de rua claramente criam capacidades para agir com discricionariedade e se agarram à capacidade discricionária que tinham no passado. A manutenção e a valorização da discricionariedade são tão importantes que alguns exemplos detalhados podem ser úteis.

Os juízes dos tribunais inferiores têm incentivado, recentemente, o desenvolvimento de grande número de alternativas ao encarceramento, essencialmente transformando os tribunais em serviços de referência ao trabalho social. Em Massachussets e em outros lugares, os juízes dos tribunais inferiores podem encaminhar possíveis infratores a muitos programas sociais, cuja conclusão bem-sucedida irá resultar na redução das suas penas. Isso inclui programas para proporcionar

²² Para um tratamento mais amplo das fontes de influência dos burocratas de nível de rua, ver Jeffrey Prottas, *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies* (Lexington, Mass: Lexington Books, 1979).

aos réus primários aconselhamento, formação profissional, assistência à colocação profissional e aconselhamento adequado a alcoólatras, motoristas imprudentes e infratores. Além disso, os juízes podem indicar serviços de psiquiatras, assistentes sociais, agentes de reinserção social e outros que podem ser capazes de fornecer tratamento como alternativa à prisão. Essas propostas têm sido concebidas por reformadores humanitários que acreditam, juntamente com muitos juízes, que as prisões geram mais criminosos do que reinserem socialmente, na medida em que expõem as pessoas a bandidos experientes. Essas propostas também têm sido concebidas por reformadores e juízes pragmáticos que reconhecem que os tribunais se tornaram portas giratórias a reincidentes, sem efeito transformador.

É evidente aos observadores do tribunal que esses programas aliviam o juiz de uma carga pesada. O juiz é agora capaz de fazer o que lhe parece ser uma decisão construtiva, em vez de, simplesmente, escolher entre as alternativas pouco atraentes de enviar uma pessoa para a cadeia ou de liberar o suposto infrator sem penalidade. Uma evidência indireta de que esses programas cumprem necessidades institucionais críticas é evidenciada nos programas de desvio pré-julgamento de Boston. Esses programas foram utilizados além da sua capacidade pelos juízes, às vezes, sem ser considerada a importância da entrevista inicial ou os requisitos relativamente rigorosos de elegibilidade exigidos pelos programas, a fim de maximizar sua efetividade. Os gestores, que dependem das referências dos juízes para a existência dos programas, encontraram dificuldade para recusar juízes que encaminharam a eles muitos clientes ou clientes inapropriados.²³

O sistema do *Veterans Administration (VA) Hospital* é uma burocracia fascinante, pois emprega médicos, profissionais destacados, em organizações altamente regulamentadas. O sistema de medicina socializada para os veteranos de guerra indigentes desenvolveu um

²³ Este parágrafo é baseado em observações pessoais, conversas com o pessoal do tribunal, e sustentado por discussões com os trabalhadores do Projeto Boston Court Resources.

conjunto extremamente complexo de regras dadas as preocupações simultâneas com: fornecer serviços hospitalares aos veteranos, como exigido pelo congresso nacional; manter restrição de gastos; e (particularmente no passado) não competir com a medicina privada. Em grande parte, uma vez que o sistema VA era encarregado da prestação de cuidados hospitalares, deixando aos médicos particulares o trabalho em seus consultórios, os hospitais VA eram proibidos de tratar pacientes em ambulatório. Isso entrou em conflito com a prerrogativa dos médicos de realizar um nível de tratamento adequado ao problema apresentado. Há muitos pacientes que necessitam de tratamento, mas não de hospitalização, e a internação de tais pessoas seria negar aos outros o espaço hospitalar.

No entanto, foi permitida uma exceção à regra que limita os serviços aos veteranos hospitalizados. Sob a categoria *Pre-Bedcare* (PBC), os veteranos que necessitassem de serviços de saúde antes da sua internação (por exemplo, exames de sangue antes de cirurgia), poderiam ser tratados. Apesar dos diversos requisitos destinados a limitar o tratamento PBC àqueles cuja internação era claramente necessária, a admissão efetiva ao hospital pelas listas PBC foi muito baixa. Aparentemente, os médicos, sob a restrição de que não poderiam tratar os pacientes da melhor forma, tratavam-nos em regime ambulatorial, imaginando que eles seriam internados. Essa suposição é constatada ao observar o que aconteceu quando o VA introduziu uma política de cuidados de saúde ambulatorial (AHC), permitindo o tratamento ambulatorial pela primeira vez. As admissões ao PBC despencaram, enquanto as internações AHC aumentaram de forma constante. Em um hospital, o AHC recebeu 148 pacientes nos primeiros cinco meses do programa, enquanto que o PBC caiu de 122 para 73 pacientes durante esse período. Cinquenta e um desses pacientes foram transferidos diretamente para o programa do AHC.²⁴ Olhando de forma retrospectiva, parece que os médicos foram capazes de utilizar as estruturas burocráticas existentes para impor seus pontos de vista com relação a um tratamento adequado

²⁴ Ver Jeffrey Prottas, "People-Processing", cap 3.

da organização, apesar dos esforços organizacionais para circunscrever sua discricionariedade.

Os burocratas de nível de rua também vão fazer uso de regulamentos existentes e das normas administrativas para contornar as reformas que limitam a sua discricionariedade. Em dezembro de 1968, em resposta à pressão do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano, o *Boston Housing Authority* (BHA) aprovou um novo procedimento para a seleção de moradores, destinado a assegurar a integração racial. O plano utilizou o que ficou conhecido como “a regra 1-2-3.” Para eliminar o critério pessoal nas atribuições, a regra 1-2-3 estabeleceu que aos futuros locatários seriam oferecidos apenas locais nos projetos habitacionais com as três maiores taxas de vacância. Se essas ofertas fossem recusadas, o pedido seria enviado para o fim da lista de espera.

O plano de integração BHA não funcionou. Muitos funcionários da agência de habitação se opuseram a inscrever as pessoas em projetos nos quais elas não querem viver. Eles estavam particularmente preocupados com sua clientela tradicionalmente mais atendida: os idosos, brancos pobres que moravam nos “melhores” projetos BHA. Entre as razões pelas quais a reforma não funcionou está o fato de que a equipe da agência de habitação estava tão assoberbada de trabalho que não era possível fazer os controles administrativos adequados; e, no caos do processamento de pedidos, aquele que quisesse favorecer alguns potenciais moradores em detrimento de outros seria capaz de fazê-lo. Os funcionários da habitação aproveitaram as disposições de exceções à regra 1-2-3, interpretando disposições razoáveis quanto à flexibilidade de formas extremamente liberais quando eles queriam. Eles ofereciam informações para potenciais moradores favorecidos sobre como ter seus pedidos atendidos como emergenciais ou em outras categorias de alta prioridade, enquanto os pedidos de outros eram processadas dentro da rotina. Formulários de pedidos eram frequentemente perdidos ou extraviados, de forma que os trabalhadores pudessem favorecer moradores simplesmente localizando suas pastas e tratando delas, enquanto outras pastas permaneciam indisponíveis para

processamento. Enquanto isso, os gestores da habitação contribuíam para os vieses sustentados pela organização deixando de relatar vagas para o escritório central, não informando potenciais moradores quando as unidades estavam disponíveis, ou mostrando aos inquilinos que eles queriam desencorajar apenas unidades ruins ou precárias, embora outras unidades do projeto estivessem disponíveis. Assim, a pressão do trabalho aliada aos desejos dos trabalhadores de continuar atendendo clientes específicos restaurou os poderes discricionários que as novas regras pretendiam eliminar.²⁵

O poder dos burocratas de nível de rua de boicotar reformas, manipulando brechas jurídicas, é mencionado em um documento de estratégia preparado pelos funcionários da cidade de Nova York para reduzir os cadastros na área do bem-estar social. Ele indica a percepção da gerência sobre os limites na reforma organizacional sem a cooperação do trabalhador. O documento rejeita a possibilidade de abreviar o horário muito drasticamente, em parte devido à possibilidade de que “os trabalhadores do bem-estar social sairiam dos centros e tirariam os pedidos de pessoas em casa, na rua, etc., uma vez que o pedido pode ser feito (sob a lei Federal em vigor) no escritório da organização, na própria casa, por telefone, por *e-mail*, ou em qualquer lugar adequado.”²⁶

Um exemplo extremo sobre a tentativa de frear a discricionariedade é dado pela resposta às leis do Estado de Nova Iorque, patrocinadas pelo então governador Nelson Rockefeller, impondo severas penas de prisão para traficantes de drogas, enquanto previa sanções relativamente menores para aqueles que são flagrados com pequenas quantidades de drogas. A justificativa para a lei foi a de dissuadir o traficante de drogas. Previsivelmente, algumas pessoas detidas não eram os traficantes

²⁵ Ver Jon Pynoos, “*Breaking the Rules: The Failure to Select and Assign Public Housing Tenants Equitably*”, (PhD. diss., Harvard University, 1974).

²⁶ Memorando interno, “*Budget Bureau Recommendations for Saving in the Welfare Budget*”, 24 de março, 1969, p. IV-6 (arquivos do autor).

vorazes para os quais a lei foi concebida para punir. Esse foi o caso, por exemplo, de toxicodependentes de metadona que, ocasionalmente, venderam uma dose. A lei causou um dilema para os funcionários do tribunal, que acreditavam que a pena mínima obrigatória (prisão perpétua para traficantes de metadona) era demasiado severa para o crime. Nesses casos, o promotor de Nova York, Richard Kuh, começou a punir os infratores não pelos crimes que cometeram, mas sim por crimes para os quais os castigos eram compatíveis com o que ele concebia ser a gravidade da infração. Nesse sentido, o promotor tentou possibilitar a discricionariedade necessária para a existência de um sistema judicial justo, face a uma legislação concebida precisamente para eliminar essa discricionariedade.²⁷

Outra fonte de diferenças entre os interesses dos burocratas de nível de rua e dos gestores é sua contínua interação com clientes e os diferentes graus de complexidade nessa interação. Burocracias modernas ganham legitimidade pelos compromissos (muitas vezes retóricos) com padrões de justiça e equidade. Porém, os burocratas de nível de rua são, constantemente, confrontados com a aparente injustiça de tratar as pessoas com igualdade (assim como eles reconhecem as óbvias desigualdades do tratamento desigual). Sendo os indivíduos muito mais do que as suas características relevantes em termos burocráticos (idade, sexo, local de residência, nível de renda etc.) uma falha em reconhecer essas diferenças às vezes parece injusta em si. O gerente da habitação social acredita que há níveis de necessidade de acesso à habitação social que não são circunscritos pelas categorias de elegibilidade oficiais. O professor reconhece que todas as crianças merecem sua atenção, mas acha que algumas precisam de mais atenção do que outras.

Não só os padrões de equidade são insuficientes para impor níveis de preocupação, como também os burocratas de nível de rua, como

²⁷ Kuh disse que agiu sob uma disposição geral da lei, permitindo que os procuradores utilizassem a discricionariedade em garantia das disposições humanas e racionais. Ver *New York Times*, 19 de junho, 1974, p. 1. Nessa data, 87 "vendedores" de metadona foram afetados por sua decisão.

todos os outros, têm padrões pessoais de avaliação sobre se e o quanto alguém merece ou não. O gerente de habitação social pode ser mais preocupado com os idosos do que com outros potenciais usuários. Os inspetores de habitação podem ser solidários com o sofrimento do proprietário do imóvel, embora nada na estrutura formal da organização incentive tais atitudes.²⁸

Em algumas circunstâncias, pode ser apropriado aplicar padrões de serviço relacionados a características pessoais. Os burocratas de nível de rua desfrutam de considerável discricionariedade – em parte porque a sociedade não quer um serviço público informatizado nem a aplicação rígida das normas em detrimento da capacidade de resposta a cada situação individualmente. A promotoria de Nova York foi elogiada em editorial de jornal por criar um mecanismo para contornar o requisito da sentença obrigatória. Os médicos do VA estavam agindo em nome dos pacientes e em oposição a limitações à prática, quando eles atribuíam *status* de cuidados pré-hospitalares para pacientes que não necessitavam de hospitalização. Claramente, a discricionariedade oferece a oportunidade de intervenção em nome dos clientes, bem como a discriminação entre eles. O melhor é que as burocracias são altamente ambivalentes quanto à prestação de serviços pessoais. Mas são, no mínimo, uma fonte permanente de conflito entre os objetivos dos gestores e dos trabalhadores.

Recursos para a resistência

Em geral, os trabalhadores de baixo nível hierárquico sempre possuem algum recurso com o qual podem resistir às orientações dos gestores ou alcançar um nível mínimo de resposta para chegar a um acordo. Se nada mais houver, uma vez que os custos de recrutamento e formação de um trabalhador raramente são triviais, há sempre um certo grau

²⁸ Pietro Nivola, "*Municipal Agency: A Study of the Housing Inspectional Service in Boston*", (PhD. Diss., Harvard University, 1976, cap. 7)

de inconformidade que pode ser ameaçado ou assumido por parte dos trabalhadores. Se fosse de outra forma, não haveria problemas de gestão.

Os trabalhadores dos serviços públicos atualmente desfrutam dos benefícios dos recursos coletivos que reforçam consideravelmente sua posição. A provisão de serviços públicos reduz muito a capacidade dos gestores de manipular sistemas de incentivo e sanção que estimulem desempenho. As melhorias da provisão de serviços públicos, introduzidas originalmente para eliminar vieses de distribuição, tendem a ser irrelevantes para as habilidades que pretendem testar, eliminando, assim, os incentivos para o desempenho baseado em mérito. Os custos para demitir trabalhadores tendem a ser tão altos, de acordo com as regras do serviço civil, que gestores, com frequência, preferem reter trabalhadores a enfrentar um período prolongado de julgamento da demissão, enquanto o cargo em disputa permanece vazio, ou pior, continua a ser preenchido pelo acusado de incompetência. Essa prática resulta em um padrão medíocre de desempenho do serviço público. Os sindicatos dos trabalhadores públicos, em alguns casos, aumentaram a proteção aos trabalhadores nos processos de negociação coletiva por meio da elaboração de salvaguardas adicionais quanto a decisões mais fortes da gestão.

Isso não significa que os gestores não têm controle sobre os trabalhadores. Sanções formais, embora custosas para os gestores, também são custosas para os trabalhadores, que, assim, tentam evitar recebê-las. Os gestores também podem manipular os privilégios discricionários que controlam, como recomendações para promoção ou transferência, ou mudanças nas atribuições de trabalho. Eles também podem facilitar ou retardar os esforços individuais dos trabalhadores, concedendo um dia fora aqui, acelerando o processamento do trabalho ali e, em geral, tornando o trabalho mais ou menos desejável.

Os trabalhadores de baixo escalão, sob algumas condições, desfrutam de recursos adicionais decorrentes de suas posições críticas na

organização. O sociólogo David Mechanic sugeriu que vários fatores afetam o poder dos trabalhadores de baixo nível hierárquico. Esses fatores incluem qualidades e características tais como a especialização, a demonstração de interesse e de esforço e o carisma pessoal. Eles também incluem questões estruturais, tais como sua localização dentro da organização, o que afeta o comando da informação e o acesso e comando de ferramentas organizacionais.²⁹ Esses recursos aumentam o poder dos trabalhadores de nível hierárquico inferior quanto ao seu *status*, de forma que os atores de maior nível hierárquico na organização tornam-se mais dependentes deles.³⁰ Essas são as características situacionais de maior interesse para nós, uma vez que a efetividade das características pessoais depende, em grande parte, do *locus* organizacional do trabalhador.

Os burocratas de nível de rua possuem um grau de especialização e de respeito em algumas áreas da política (e eles mais ou menos exibem as características pessoais que aumentam sua influência). Mas é o papel discricionário dos burocratas de nível de rua e sua posição como decisores de políticas públicas de fato que afetam fortemente a dependência dos gestores com relação a seus subordinados. A discricionariedade sancionada que exercem significa que, para demonstrar sua própria capacidade e competência, os gestores são altamente dependentes de seus subordinados, sem serem capazes de intervir na forma como o trabalho é realizado.

Os trabalhadores podem punir os supervisores que não se comportam adequadamente com relação a eles, quer por se recusarem a executar trabalhos de certos tipos, fazendo apenas o mínimo, ou por fazerem o trabalho com rigor, de modo a desacreditar os supervisores. Os policiais, por exemplo, podem se recusar a fazer detenções de viciados para um capitão de quem eles não gostam, podem se recusar a seguir atalhos

²⁹ David Mechanic, "Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations", *Administrative Science Quarterly*, v. 7, n. 2 (dezembro, 1962), p. 349-364.

³⁰ *Ibid.*, p. 352.

usando regulamentos do departamento a fim de obter resultados, ou podem aplicar de forma abrangente e rígida as regras de trânsito ou de estacionamento, para atizar a fúria de um público indignado e o eventual embaraço dos oficiais da polícia.³¹ Os trabalhadores de baixo nível hierárquico também podem se recusar a tomar decisões que seus superiores são formalmente obrigados a fazer, com algum custo para os superiores. Médicos que informalmente delegam pequenas decisões aos assistentes de enfermagem,³² ou juízes que informalmente delegam as decisões de condenação aos agentes de reinserção social, são dependentes de seus subordinados hierárquicos para o bom funcionamento das suas funções de trabalho.

A relação que descrevi entre burocratas de nível de rua e gestores tem duas características principais. Primeiro, é um relacionamento melhor concebido, em grande parte, como intrinsecamente conflituoso. O papel dos burocratas de nível de rua é associado aos objetivos e orientações sobre o processamento do cliente e voltado a maximizar sua autonomia. As funções dos gestores neste contexto são associadas a realizar gestão do trabalhador, são orientados para alcance dos resultados globais da unidade de trabalho e às orientações que buscam reduzir a autonomia dos trabalhadores. Em segundo lugar, é uma relação de dependência mútua. Assim, os gestores normalmente tentam honrar as preferências dos trabalhadores, se eles forem recompensados pela reciprocidade no desempenho no trabalho. Até certo ponto, a reciprocidade vai caracterizar todas as relações de trabalho; no entanto, nas burocracias de nível de rua, os recursos dos trabalhadores de baixo escalão são geralmente maiores do que os de funcionários no mesmo nível hierárquico em outros contextos de trabalho. Logo, o potencial de reciprocidade é maior.

³¹ Ver Jonathan Rubinstein, *"City Police"* (Nova Iorque: Farrar, Strauss, Giroux, 1973), cap. 2.

³² Thomas Sheff, *"Control over Policy by Attendants in a Mental Hospital"*, *Journal of Health and Human Behavior*, v. 2 (1961), p. 97, citado em Mechanic, *"Sources of Power"*, p. 363.

Esta visão dos trabalhadores e gestores nas burocracias de nível de rua é substancialmente diferente da convencional para analisar problemas de decisão sobre políticas públicas e implementação. A conformidade com os objetivos da organização ainda pode um ser problema de gestão, mas se torna mais complicada dada a capacidade dos burocratas de nível de rua de resistirem às pressões organizacionais com seus próprios recursos. Alguns desses recursos são comuns aos trabalhadores do serviço público em geral e alguns são inerentes à sua posição como distribuidores de política com ampla discricionariedade.

Quando os relacionamentos entre os distribuidores de políticas e os gestores são conflituosos e recíprocos, uma análise sobre a implementação da política deve questionar pressupostos de que há fluxos de influência de autoridade que vêm do alto para o baixo escalão, e de que existe um interesse intrínseco compartilhado em atingir os objetivos da agência. Essa situação requer uma análise que começa a partir da compreensão das condições de trabalho e das prioridades daqueles que desenvolvem a política e os limites que circunscrevem essas funções, recombinação sanções e incentivos convencionais.

PARTE II

CONDIÇÕES DE TRABALHO

Introdução

As burocracias de nível de rua são constantemente criticadas por sua incapacidade de fornecer serviços responsivos e adequados. A experiência de procurar serviço através das burocracias que realizam processamento de pessoas é percebida como desumanização, de forma que a expressão “serviços humanos” é muitas vezes entendida com ironia, menos por aqueles que trabalham sob esse rótulo.¹

A persistência de padrões de comportamento rígidos e não responsivos resulta da discricionariedade substancial dos burocratas de nível de rua, exercida em um determinado contexto de trabalho. Assim como outros decisores de políticas públicas, eles operam em um ambiente que condiciona a maneira como percebem os problemas e elaboram soluções para eles. O ambiente de trabalho dos burocratas de nível de rua é estruturado por condições comuns que dão origem a padrões comuns de prática e afetam a direção que esses padrões tomam. Basicamente, é o contexto situacional de compartilhamento do trabalho de nível de rua que permite a generalização sobre esses papéis políticos

¹ Para descrições vívidas das burocracias de nível de rua a partir da perspectiva do cliente, ver Paul Jacobs, *“Prelude to Riot”* (Nova Iorque: Vintage, 1968); Joseph Lyford, *The Airtight Cage* (Nova Iorque: Harper & Row, 1966).

e sociais críticos e genéricos e as políticas operacionais pelas quais são responsáveis por dar origem.²

Por definição, os burocratas de nível de rua trabalham em funções caracterizadas por graus relativamente elevados de discricionariedade e por uma interação regular com os cidadãos. Normalmente, eles também experimentam as seguintes condições no seu trabalho:

1. Os recursos são cronicamente insuficientes em relação às tarefas solicitadas aos trabalhadores.
2. A demanda por serviços tende a aumentar para atender à oferta.
3. As expectativas das metas das organizações onde atuam tendem a ser ambíguas, vagas, ou conflitantes.
4. O desempenho orientado para a realização do objetivo tende a ser difícil, se não impossível de medir.
5. Os clientes normalmente não são voluntários: em parte, como resultado, os clientes em sua maioria não servem como grupos burocráticos primários de referência.³

² Dois estudos recentes da decisão política, com foco na importância do contexto de tomada de decisões, particularmente sobre a falta de recursos e da incerteza, são de Martha Wagner Weinberg, *"Managing the State"* (Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology Press, 1977); Douglas Yates, *"The Ungovernable City"* (Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology Press, 1977).

³ Nesta discussão, a palavra "cliente" é usada para se referir aos sujeitos das interações dos burocratas de nível de rua. Isso cria vários problemas em comparação com seu uso comum. Por exemplo, a palavra "cliente" é comumente usada para se referir a pessoas para as quais o serviço é executado. Nesse sentido, os clientes da polícia são as pessoas (ou o público em geral) que estão sendo protegidas, em vez de sujeitos de interação, que incluem ladrões e suas práticas. Além disso, existem palavras genéricas para as quais os sujeitos do serviço que fazem a palavra "cliente" aparecem inadequadas (ex: pacientes do médico, alunos do professor ou discípulos). No entanto, considerando-se todas as dificuldades, parece menos pedante referir-se a "clientes" em vez de a "sujeitos", e mais verdadeiro aos objetivos sintéticos do presente estudo referir-se a "clientes", em vez de utilizar, em geral, palavras genéricas para assuntos de estudo. Certo estou de que o leitor concordará comigo neste ponto.

Para uma discussão das implicações de vários termos que designam os mais baixos níveis de participação organizacional, ver Amitai Etzioni, *"A Comparative Analysis of Complex Organizations"* (Nova Iorque: The Free Press, 1961), p. 17-21.

Com a possível exceção do último item, em algum grau, essas características seguem a definição dos burocratas da linha de frente. No entanto, elas são dignas de elaboração porque põem em jogo diferentes comportamentos nos quais estamos interessados.

Note que essas condições de trabalho podem não prevalecer sempre. Por exemplo, pode ser que o departamento do bem-estar social em uma pequena cidade, com uma população branca, estável e homogênea, seja grande o suficiente para fornecer uma gama completa de serviços sociais para os usuários e desempenhar seu papel com objetivos relativamente claros dada a cultura política homogênea da cidade. A empregabilidade e os padrões familiares podem ser tais que não há grandes questões ou movimentos de alta e baixa para os trabalhadores do setor do bem-estar. Em tal situação, poderíamos esperar que os assistentes sociais tivessem um comportamento bastante diferente de outros assistentes sociais em um centro urbano grande e heterogêneo.

A análise apresentada aqui depende da presença das referidas condições de trabalho. Se, por algum motivo, essas características não estão presentes, é menos provável que esta análise seja adequada, mas ainda assim ajuda a compreender por que este é o caso. Se um escritório de serviços jurídicos encorajar sua equipe a se dedicar a apenas quatro ou cinco processos ao mesmo tempo, a fim de maximizar a qualidade da preparação em cada um deles, os advogados se comportariam de forma diferente do que se trabalhassem em um escritório com exigências muito maiores.

A parte II fornece uma discussão detalhada sobre essas condições de trabalho e analisa sua contribuição para o problema de fornecer serviços sociais discricionários. A parte III se constrói sobre esta análise para explorar os mecanismos que os burocratas de nível de rua desenvolvem para lidar com as dificuldades e ambiguidades inerentes ao seu trabalho.

CAPÍTULO 3

O PROBLEMA DOS RECURSOS

A tomada de decisões dos burocratas se dá sob condições limitadas de tempo e de informações. Os decisores são normalmente restringidos pelos custos de obtenção de informações em relação aos seus recursos, por sua capacidade de absorver informações e pela indisponibilidade de informações.¹ No entanto, os burocratas de nível de rua trabalham com um grau relativamente elevado de incerteza, devido à complexidade do assunto (pessoas) e à frequência ou à rapidez com que as decisões têm que ser tomadas. Não só pelo fato das informações factíveis serem caras e difíceis de obter, mas pela alta carga de trabalho dos burocratas de nível de rua, pelos encontros episódicos e pela constante pressão sobre as tomadas de decisão que os forçam a agir, mesmo sem serem capazes de avaliar se investir na busca de mais informação seria benéfico. Ao contrário, outros burocratas, pelo menos às vezes, podem ser capazes de calcular se um esforço adicional deve ser feito para obter mais informações de forma marginal. De fato, algumas organizações podem não se incomodar com alguma escassez de recursos.²

A insuficiência de recursos não é apenas uma questão teórica, mas também altamente prática. Isso se dá porque, para o público, parece que os recursos são manipuláveis e, portanto, sujeitos a uma mudança calculada. No entanto, como veremos, este não é necessariamente o caso.

Existem várias maneiras pelas quais as burocracias de nível de rua, tipicamente, fornecem menos recursos do que o necessário para que os trabalhadores façam o seu trabalho de maneira adequada. As duas

¹ Anthony Downs, *"Inside Bureaucracy"* (Boston: Little, Brown, 1967), p. 3.

² Sheldon Messinger, *"Organizational Transformation: A Case Study of a Declining Social Movement"*, *American Sociological Review*, v. 20, n. 2 (1955), p. 3-10.

maneiras mais importantes são: a) a proporção de trabalhadores em relação a clientes ou a casos e b) o tempo.

Os burocratas de nível de rua, caracteristicamente, têm um grande volume de casos sob suas responsabilidades. Os números reais são menos importantes do que o fato de que eles, geralmente, não conseguem cumprir suas responsabilidades com tantos casos em mãos. Os defensores públicos, às vezes, vão ao julgamento sem terem entrevistado seus clientes ou após terem apenas uma breve entrevista com eles. Os advogados dos departamentos jurídicos, responsáveis talvez por 80 a 100 clientes, cujos casos eles representam, podem estar trabalhando ativamente apenas em aproximadamente uma dezena de casos.³ Os assistentes sociais são incapazes de fazer as visitas domiciliares exigidas pelo trabalho e ficam tão assoberbados com trabalhos administrativos que nunca estão em dia com suas tarefas.⁴

Os juízes do tribunal inferior estão geralmente com número excessivo de casos, o que muitas vezes causa atrasos de vários meses para a apresentação de seus clientes ao tribunal. Os juízes precisam pressionar para que os julgamentos aconteçam mais rapidamente, dentro das restrições para garantir imparcialidade e equidade.⁵ Em tribunais inferiores, que julgam delitos de contravenção, o volume pode ser ainda maior do que em tribunais criminais, embora as normas da justiça sejam supostamente as mesmas.

³ Carl Hosticka, *Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street-Level Bureaucracy*, Inédito (Ph.D. diss., Massachusetts Institute of Technology, 1976).

⁴ Don Zimmerman, *The Practical Basis of Work Activities in a Public Assistance Organization*, em Donald Hansen, ed., *Explorations in Sociology and Counseling* (Nova Iorque: Houghton Mifflin, 1969), p. 245-249, citado em Jeffrey Prottas, *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies* (Lexington Books, 1979), p. 17.

⁵ Casos típicos julgados por ano em cidades selecionadas: Minneapolis District Court, 700; Pittsburgh Common Pleas Court, 1.263; Chicago Preliminary Hearing Court, 2.666 a 7.000. Ver Martin Levin, *Delay in Five Criminal Courts*, *Journal of Legal Studies*, v. 4, n. 1 (janeiro, 1975), Tabela I, p. 88. Note que essas estimativas são para casos de crime doloso.

Para os professores, salas de aula superlotadas (com parques suprimidos) significam que eles são incapazes de dar o tipo de atenção que um bom ensino requer. A proporção alta de alunos para cada professor também significa que os professores devem se preocupar em garantir a disciplina e dar menos atenção às atividades de aprendizagem.

Para os policiais, a maior restrição de recursos é o tempo (tempo para coletar informações, tempo para agir). Um policial apartando uma briga em um bar não tem tempo para determinar qual das partes iniciou o fato e, portanto, deve fazer uma dupla detenção.⁶ Policiais não têm tempo para obter um grau mínimo de certeza antes de atirarem em pessoas inocentes porque temem uma possível intenção de o cidadão pegar uma arma. O problema de ter que tomar uma decisão rápida em situações de ameaça à vida é um importante fundamento do conservadorismo profissional na prática policial. Quem pensa em reformas no setor policial é incapaz de lidar adequadamente com as reais demandas dos policiais que exigem o máximo de discricionariedade a fim de se protegerem. Isso acontece mesmo nos casos em que as reações policiais rápidas possam reproduzir o mesmo comportamento do qual tentam se defender: cidadão cuja indignação a uma situação tem como resultado uma ação aparentemente exagerada.

A alta carga de trabalho pode afetar o tempo para a tomada de decisões. Um observador de um tribunal, que ouviu tanto criminosos quanto contraventores, verificou que 72% dos casos foram tratados em um minuto ou menos.⁷ Mesmo quando a ameaça física não está presente, os burocratas de nível de rua devem tomar decisões rápidas, na medida em que estão em uma realidade social, na presença dos clientes que irão interpretar a indecisão como incompetência ou falta de autoridade, gerando consequências para as interações subsequentes dos clientes.

⁶ Ver John H. McNamara, "Uncertainties in Police Work: The Relevance of Police Recruits Backgrounds and Training", em David Bordua, "The Police: Six Sociological Essays" (Nova Iorque: John Wiley, 1967), p. 168-177.

⁷ Maureen Mileski, "Courtroom Encounters: An Observation Study of a Lower Criminal Court", *Law and Society Review*, v.5, n. 5 (Maio, 1971), p. 479.

Existem outros fatores organizacionais que afetam o trabalho dos burocratas de nível de rua. A ênfase em tarefas internas, tais como o preenchimento de formulários ou a elaboração de planos de aulas, afeta a quantidade de tempo disponível para os clientes. Um assistente social que gasta 60% do seu tempo em trabalhos administrativos tem proporcionalmente menos tempo para a interação com os clientes.⁸ Serviços de apoio (secretários, escriturários, investigadores, recepcionistas) podem afetar o tempo disponível dos burocratas de nível de rua para atenderem clientes. No entanto, os esforços para livrar os burocratas de nível de rua das tarefas de rotina para que eles possam dar atenção a aspectos mais importantes do seu trabalho não necessariamente reduzem as tensões associadas com esse trabalho ou melhoram a qualidade das interações entre funcionários e clientes.⁹ As razões para isso são apresentadas na próxima seção.

Burocratas de nível de rua podem também sofrer falta de recursos pessoais para a realização do seu trabalho. Eles podem ser mal treinados ou inexperientes. Os novatos na polícia, por exemplo, devem ser submetidos a um longo período de aprendizagem informal antes de inspirarem confiança e serem completamente aceitos pelos veteranos mais experientes.¹⁰ O aluno recém-formado no curso de Direito que entra para o mundo dos serviços jurídicos não é normalmente treinado quanto à interação com os clientes nem quanto aos aspectos dos procedimentos para lidar com os tipos de problemas que os clientes enfrentam.

Os burocratas de nível de rua, muitas vezes, têm recursos pessoais inadequados ao seu trabalho, mesmo quando parte dessa inadequação

⁸ Ver Zimmerman, *"The Practical Basis of Work Activities in a Public Assistance Organization"*.

⁹ Richard Weatherley assinala que a documentação também protege os trabalhadores dos clientes e oferece apoio frente às pressões de trabalho. Muitos trabalhadores apreciam os intervalos dos contatos com os clientes, pois muitos realmente dependem das rotinas administrativas como uma atividade que ajuda a moderar o dia de trabalho.

¹⁰ Para uma boa discussão sobre a transição do novato a veterano, ver John van Maanen, *"Working the Street: A Developmental View of Police Behavior"*, em Herbert Jacob, ed., *"The Potential for Reform of Criminal Justice"* (Beverly Hills, California: Sage, 1974).

é atribuível à natureza do trabalho e não ao seu fracasso pessoal. Alguns trabalhos simplesmente não podem ser feitos adequadamente, dada a ambiguidade de objetivos e a tecnologia de determinados serviços sociais. Determinar se um trabalho é ou não “bom” está sujeito a incertezas e a uma negociação implícita com outros (ver capítulo 10). Por exemplo, não há consenso sobre que técnicas ou abordagens reduzem substancialmente as taxas de reincidência criminal, embora psiquiatras, assistentes sociais e funcionários prisionais sejam supostamente os responsáveis pela reabilitação dos delinquentes.¹¹

Na perspectiva da gestão, os burocratas de nível de rua são unidades de recursos a serem utilizados em uma tarefa. Mas, devido à natureza das suas funções, os trabalhadores vivenciam suas situações de trabalho como indivíduos. Um aspecto importante pelo qual os burocratas de nível de rua reagem como indivíduos é com relação ao estresse a que estão submetidos no trabalho.

Isso é mais evidente no caso dos policiais, cujo comportamento frequentemente pode ser explicado apenas pela sua íntima necessidade de evitar o perigo. Eles constantemente trabalham sob a ameaça de violência que pode vir de qualquer direção a qualquer momento. Dado que a ameaça é imprevisível, ela existe constantemente, apesar de ser muito baixa a probabilidade das ameaças realmente se concretizarem.¹² A polícia não apenas protege contra ameaças, mas também se comporta de modo a determinar se as situações ameaçadoras são susceptíveis de existir. Eles tendem a ser condescendentes com os infratores cuja atitude e comportamento denotam arrependimento, mas duros e punitivos com os infratores que mostram sinais de desrespeito.¹³ Os policiais, de fato, muitas vezes parecem testar em que medida um

¹¹ Ver James P. Wilson, *“Thinking About Crime”* (Nova Iorque: Basic Books, 1975), caps. 3, 8.

¹² Ver Wilson, *“Varieties of Police Behavior”* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1968), p. 19-20.

¹³ Carl Werthman e Irving Piliavin, *“Gang Members and the Police”*, em Bordua, ed., *“The Police: Six Sociological Essays”*, p. 74.

ofensor respeita a autoridade policial, a fim de determinar se ele ou ela é susceptível de ter uma atitude inadequada e, por conseguinte, ser mais propenso a resistir à autoridade.¹⁴ Agentes correccionais enfrentam situações similares e desenvolvem seus próprios mecanismos para estabelecer o controle.¹⁵

A tensão psicológica é resultante da ameaça física. Em 1976, 1.500 dos 24.240 membros da força policial da cidade de Nova Iorque foram oficialmente examinados por razões psicológicas, incluindo o alcoolismo.¹⁶ Os trabalhadores da força policial não são os únicos funcionários públicos de baixo escalão para quem o perigo físico é uma condição de trabalho. De acordo com um relatório da subcomissão do Senado dos Estados Unidos, entre 1974 e 1975, 70.000 professores nos Estados Unidos relataram ferimentos graves por agressões físicas dos estudantes. Esse número, provavelmente, subestima a situação, uma vez que os professores são muitas vezes desencorajados a notificar incidentes de violência. Dr. Alfred Bloch, que avaliou e tratou mais de 200 professores da cidade de Los Angeles que tinham sido agredidos durante o trabalho, compara o impacto psicológico dessas experiências ao trauma no campo de batalha.¹⁷

A ameaça de dano físico é o aspecto mais dramático da ameaça sob a qual os burocratas de nível de rua às vezes trabalham. Mas praticamente todas as interações entre os burocratas de nível de rua e os clientes, de alguma forma, priorizam as necessidades dos trabalhadores para fazer

¹⁴ Ver, por exemplo, William A. Westley, "Violence and the Police", *American Journal of Sociology*, v. 59 (agosto, 1953), p. 39; Werthman e and Piliavin, "Gang Members and the Police", p. 93; Richard Blum, "The Problems of Being a Police Officer", *Police* (janeiro, 1961), p. 12.

¹⁵ Gresham Sykes, "The Society of Captives" (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1958).

¹⁶ Georgette Bennet-Sandler e Earl Ubell, "Time Bomb in Blue", Nova Iorque, 21 de março, 1977, p. 47.

¹⁷ Alfred M. Bloch, "The Battered Teacher – A New Form of Combat Neurosis", documento inédito datado de 27 de março, 1976.

valer a autoridade e ganhar a deferência do cliente. Isso é mais evidente no caso de professores que são instruídos a estabelecer primeiro a disciplina como condição para o sucesso do ensino.¹⁸ No entanto, isso é geralmente uma característica também dos burocratas de nível de rua (consulte o capítulo 9 para uma discussão mais detalhada).

Mesmo sem a ameaça de violência, os burocratas de nível de rua trabalham em situações que tendem a maximizar a probabilidade de doenças debilitantes. Um estudo recente descobriu correlações significativas entre saúde mental relativamente fraca e três indicadores característicos do trabalho de nível de rua: a insuficiência de recursos, a sobrecarga (ex. altas cargas de trabalho, salas de aula superlotadas) e a ambiguidade do seu papel.¹⁹

Há também um certo grau de estresse que surge pela forma como os burocratas de nível de rua se sentem sob escrutínio das autoridades ou por outros atores, cujas avaliações negativas podem ser prejudiciais. Isso é bem ilustrado no testemunho de George Kirkham, um professor de Direito que vivenciou o papel da polícia. Kirkham chama a atenção aqui para a interação entre os sentimentos de pressão e a rapidez com que as decisões têm que ser tomadas.

“Como policial,...eu encontrei-me forçado a fazer as escolhas mais críticas em uma fração de segundos, em vez de em dias: atirar ou não atirar, prender ou não prender, perseguir ou liberar – sempre com uma certeza incômoda de que os outros, aqueles com bastante tempo para analisar e pensar, estavam prontos para julgar e condenar

¹⁸ Howard Becker, “*Social Class and Teacher-Pupil Relationships*”, em Blaine Mercer e Edwin Carr, eds., “*Education and the Social Order*” (Nova Iorque: Holt, Rinehart e Winston 1957), p. 278-279; Bernard Kelner, “*How to Teach in Elementary School*” (Nova Iorque: McGraw-Hill, 1958), p. 19.

¹⁹ B.L. Margolis et al., “*Job Stress: An Unlisted Occupational Hazard*”, *Journal of Occupational Medicine*, vol. 16, nº 10 (outubro, 1974), p. 659-661. Curiosamente, as mais consistentes relações entre saúde mental e condições de trabalho ocorreram com relação a outros dois indicadores: subutilização das habilidades dos trabalhadores e não-participação nas decisões que afetam o trabalho.

qualquer atitude que eu pudesse tomar ou deixar de tomar...?”²⁰ (KIRKHAM, 1974, p. 72) Esses pontos sugerem que a relevância das soluções para os problemas da insuficiência de recursos varia, não apenas com as demandas de serviço e os recursos disponíveis, mas também com a importância que um indivíduo dá para chegar a uma solução satisfatória para esses problemas.

A demanda e a oferta, ou por que os recursos são geralmente inadequados nas burocracias de nível de rua

A maioria dos executivos professa que suas organizações não dispõem de recursos suficientes ou, pelo menos, têm restrições devido às limitações de recursos. Os governos locais que retornam os fundos de participação da receita federal representam exceções à regra geral de que as organizações se consideram como capazes de utilizar recursos adicionais. Ainda assim, as burocracias de nível de rua, como algumas outras organizações públicas, experienciam cronicamente restrições de recursos. Essas organizações supostamente nunca são e talvez nunca possam ser suficientemente supridas. Por que isso acontece?

Uma característica distinta do ambiente de trabalho dos burocratas de nível de rua é que a demanda por serviços tende a aumentar para atender a oferta. Se são disponibilizados serviços adicionais, a demanda vai aumentar para que eles sejam consumidos. Se mais recursos são disponibilizados, virá em seguida a pressão para que serviços adicionais utilizem esses recursos.

A analogia com o desenvolvimento dos padrões de tráfego na via expressa de Long Island é interessante. No intuito de aliviar o congestionamento durante os horários de pico nessa famosa autoestrada, os engenheiros

²⁰ George Kirkham, “*What a Professor Learned When He Became a Cop*”, *U.S. News and World Report*, 22 de abril, 1974, p.72.

de tráfego construíram pistas adicionais. Mas cada pista adicional, embora tenha diminuído o tempo marginal de condução para a cidade de Nova Iorque, induziu mais pessoas a usar a estrada. Esse tráfego adicional fez voltar ao mesmo patamar o congestionamento que as novas pistas construídas deveriam corrigir. Sua utilização aumentou dada a nova oferta de espaço viário, até que o tempo do trajeto atingiu o nível anterior. Um novo equilíbrio foi restaurado com o mesmo grau de congestionamento durante os horários de pico, embora com maior volume de tráfego.

Tem sido frequentemente observado que a utilização aumenta quando os serviços públicos são expandidos. Salas de emergência hospitalar ficam repletas quando oferecem assistência médica gratuita ou de fácil acesso, ao mesmo tempo em que outros recursos de saúde, como os médicos de família, estão cada vez menos disponíveis.²¹ Centros de Saúde Mental descobrem que eles podem ter tanto sucesso que passam a ter cidadãos com alta taxa de retorno, até que precisam cortar serviços.²² Juizes adicionais não necessariamente diminuem os atrasos no tribunal porque, com mais juizes, os tribunais podem ser mais tolerantes com as manobras de procrastinação dos advogados, restabelecendo assim o longo tempo para levar os casos a julgamento.²³ Os trabalhadores dos centros de multisserviço comunitários percebem

²¹ No início dos anos 1970, o número de atendimentos aumentou em cerca de 10% ao ano. Thomas Willemain, "The Status of Performance Measures for Emergency Medical Services", Relatório Técnico nº 06-74 (Cambridge, Mass: Operations Research Center, Massachusetts Institute of Technology, julho de 1974), p. 3. Essa estimativa é muito extensa para ser contabilizada pelo aumento da população ou pelo número absoluto de emergências realizadas. De acordo com um estudo das instalações de emergência de Chicago, o fator mais importante para explicar o aumento de 82% por 1.000 habitantes (de 1960 a 1969) em sua utilização foi o aumento do número de pessoas que utilizam as salas de emergência para tratamento em condições não-emergenciais. Barry Schwartz, "Queuing and Waiting" (Chicago: University of Chicago Press, 1975), p. 127.

²² Catherine Kohler Riessman, "The Supply-Demand Dilemma in Community Mental Health Centers", *American Journal of Orthopsychiatry*, v. 40, n. 5 (outubro, 1970), p. 858-869.

²³ Esta é a hipótese de Richard A. Posner, "An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration", *Journal of Legal Studies*, v. 2 (1973), p. 447-448. Cf. Levin, "Delay in Five Criminal Courts", p. 127-128.

que precisam abandonar os planos para o recrutamento sistemático de clientes porque os serviços do novo programa estão com tal demanda que não há espaço para novos casos.²⁴

Uma dimensão da demanda de serviço é a quantitativa. As expectativas do público e as exigências com relação a alguns serviços públicos aumentam ao longo do tempo. No caso da polícia, por exemplo, a sociedade espera que ela intervenha em mais conflitos sociais (violência inter-racial, agressões de negros a negros, conflitos familiares, justiça juvenil) do que era o caso, talvez, quarenta anos atrás.²⁵ As expectativas do público sobre serviços de cuidado à saúde se tornaram maiores ao longo do tempo, estimuladas pela evolução da tecnologia médica e pelos seguros de saúde.

Há um grande reservatório de demanda por serviços públicos em geral. Na área da saúde, como em praticamente todas as outras áreas nas quais os burocratas de nível de rua atuam, não há limite imaginável para a quantidade de cuidados de saúde que a população iria procurar e absorver se fosse de fato um bem gratuito, disponível sem custos significativos. Por algum tempo, a maior utilização de médicos por pessoas de classe média foi considerada por alguns como sendo apenas um desejo maior de consultar médicos, apesar do fato de que os problemas de saúde são inversamente relacionados à renda. Estudos têm mostrado, no entanto, que quando os cuidados de saúde são disponibilizados a baixo custo, há pouca diferença na procura por atenção médica comparando pessoas com diferentes níveis

²⁴ Robert Perlman, *"Consumers and Social Services"* (Nova Iorque: John Wiley, 1975), p. 70.

²⁵ Para as discussões sobre diversos aspectos da evolução das expectativas da polícia, ver Wilson, *"Varieties of Police Behavior"*; Arthur Waskow, *"From Race to Sit-in"* (Garden City, NY: Doubleday, 1966); James Richardson, *"To Control the City: The New York Police in Historical Perspective"*, em Kenneth T. Jackson e Stanley Schultz, eds., *"Cities in American History"* (Nova Iorque, Knopf, 1972), p. 280-288; Allan Silver, *"The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime Police and Riot"*, em David Bordua, ed., *"The Police"*, p. 1-24; Robert Fogelson, *"Big City Police"* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1977).

de rendimento.²⁶ Está além da capacidade atual das instituições de formação na área da saúde treinar o número necessário de profissionais de saúde para equalizar a proporção de profissionais em todo o país.

Há mais exemplos diretamente focados na demanda latente pelos serviços dos burocratas de nível de rua. No final da década de 1960, por exemplo, foi estimado que, para suprir adequadamente as necessidades dos pobres, teriam que ser contratados 49.000 advogados dos serviços jurídicos e defensores públicos. Naquele momento, havia talvez 4.000 advogados – voluntários ou funcionários para-governamentais servindo nessas atribuições.²⁷

Para compreender a relação entre os recursos e a prática, é preciso entender o significado de demanda nos serviços públicos. Demanda não é apenas parte de uma transação entre os cidadãos e o governo, mas é ainda um conceito transacional. Requer não apenas um demandante, mas também um fornecedor relativamente encorajador. Não faz sentido especificar um nível de demanda, a menos que este seja acompanhado por um grau positivo (mesmo se implícito) de receptividade.²⁸ De forma mais concreta, a demanda por serviços pode ser estimada, mas não pode ser conhecida em termos abstratos. É uma função que não só expressa as preferências do cliente, mas também os esforços do governo para oferecer serviços e para registrar ou tomar conhecimento das respostas do cliente. Demanda como uma expressão do desejo por serviços é um

²⁶ C. H. Goodrich et al., "The New York Hospital – Cornell Medical Center: Progress Report on an Experiment in Welfare Medical Care", *American Journal of Public Health*, v. 55, n. 1 (1965), p. 88-93; Tiago Weiss e Merwyn Greenlick, "Determinants of Medical Care Utilization: The Effect of Social Class and Distance on Contacts with the Medical Care System", *Medical Care*, vol. 9 (1970). Citado em Deborah Stone, "Professionals and Social Services" (Institute of Policy Sciences, Duke University, março, 1976), documento inédito.

²⁷ Carol Ruth Silver, "The Imminent Failure of Legal Services for the Poor: Why and How to Limit Case-load", *Journal of Urban Law*, v. 46 (1969), p. 217.

²⁸ Para uma análise semelhante aplicada a demandas coletivas, ver Michael Lipsky e David J. Olson, "Commission Politics: The Processing of Racial Crisis in America" (New Brunswick, N.J. Transaction Books, 1977), p. 3-6.

conceito significativo apenas se for acompanhado da explicação sobre em que âmbito a demanda foi feita.

Manifestações explícitas da demanda de serviços geram maior percepção sobre a disponibilidade dos serviços do que as alterações das condições subjacentes que, comumente, afetam a demanda. Em outras palavras, a percepção sobre a disponibilidade de serviço “estimula” a demanda, não ao contrário. Para ilustrar: quando as cidades introduziram os programas “911” de recepção central de segurança pública através de chamadas telefônicas, um número de telefone de fácil memorização junto à publicidade para instruir o público quanto ao seu uso, eles verificam uma grande reserva nos pedidos de assistência para a segurança pública. Na verdade, a cidade de Nova Iorque, em um momento, empreendeu uma campanha pública para incentivar as pessoas a usarem *menos* o sistema 911, porque o aumento da demanda ultrapassou a capacidade do atendimento. Quando Boston introduziu seu programa Little City Halls, proporcionando a presença municipal nos bairros, as solicitações de serviços por meio de queixas aumentaram em um terço.²⁹

Em geral, os programas de serviço podem aumentar a demanda registrada neles quando alteram a natureza do alcance, a localização dos serviços ou a informação do público sobre o programa.³⁰ Uma suposta demanda por serviços não pode nem mesmo ser realmente medida até que as estruturas de prestação de serviços estejam organizadas. Por

²⁹ Nordlinger apresenta um argumento bem fundamentado de que, das oitenta mil queixas relativas a serviços municipais registradas em Boston, em 1970, de cinquenta a sessenta mil não teriam sido registradas na ausência do Programa Little City Halls. Ele estima que pelo menos a metade dessas chamadas (representando cerca de um terço das queixas de serviços) eram legítimas e não triviais. Em outras palavras, pelo menos um terço de todas as queixas recebidas eram novas, ainda que do mesmo gênero daquelas que eram recebidas na cidade sob as antigas políticas. Ver Eric Nordlinger “*Decentralizing the City: A Study of Boston’s Little City Halls*” (Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology Press, 1972), p. 286.

³⁰ Reissman, por exemplo, cita o caso de uma clínica de saúde pública de Oklahoma que aumentou em dez vezes o número de pessoas trazidas para imunização na clínica, sob os cuidados de sete paraprofissionais, em vez de três enfermeiros. Demand-Supply Reissman, “*The Demand-Supply Dilemma*”, p. 858.

exemplo, em Boston, 4000 alunos foram atribuídos a turmas específicas para quem estava um ano defasado, mesmo que apenas 70 tivessem sido classificados como emocionalmente instáveis. Estes números podem sugerir que houve uma enorme demanda por serviços especiais para os alunos defasados, em comparação com as necessidades dos alunos emocionalmente instáveis. Essa situação surpreenderia a maioria dos especialistas em deficiências de aprendizagem porque, desde quando esses conceitos se tornaram referências objetivas, essas condições tendem a ocorrer em iguais proporções na população (cerca de 2 %). Parece razoável inferir que a demanda desproporcional de serviços para os alunos defasados não foi inerente aos jovens de Boston, ao contrário, ocorreu devido à disponibilidade de classes especiais para um determinado grupo e não para outro, e pelas preferências da equipe da escola de Boston na atribuição dos alunos à categoria de deficiente.³¹

A proposição de que a demanda vai aumentar de forma a atender à oferta aplica-se tanto qualitativa como quantitativamente. Se houvesse clientela fixa (mas acabamos de ver que não há), os clientes ainda exigiriam mais e melhores serviços, como a população tem feito historicamente. Isso pode parecer o ideal a ser alcançado, uma vez que as condições seriam melhores para os trabalhadores de nível de rua e para os clientes. No entanto, três possibilidades precisam ser examinadas.

Primeiro, como mencionado anteriormente, as burocracias de nível de rua normalmente escolhem serviços adicionais em vez da melhoria nos serviços, se tiverem recursos adicionais. Em segundo lugar, em geral são falsas as reivindicações de melhorias qualitativas vinculadas ao aumento no tempo de atendimento dedicado a cada caso. Os processos são muitas vezes informalmente divididos nas categorias de ativos e inativos. Os casos inativos, frequentemente, não são inativos de fato, mas representam casos em que o burocrata de nível de rua

³¹ David Kirp, "Schools as Sorters: The Constitutional and Policy Implications of Student Classification", *University of Pennsylvania Law Review*, v. 121, n. 4 (abril, 1973), p. 712.

é incapaz de participar durante o período normal de trabalho do dia. Eles são considerados como de baixa prioridade, por razões que têm pouco a ver com o cliente, mas têm muito a ver com as pressões sobre os trabalhadores. Um trabalhador social solicitado a fazer mais visitas domiciliares do que ele ou ela possa administrar e ainda cuidar de outras responsabilidades prementes, ou um advogado com grande carga de trabalho, da qual ele ou ela possa cumprir apenas uma parte ao longo da semana, ambos têm que dividir seus casos de acordo com a necessidade.³² Quando trabalhadores adicionais entram para essas organizações, eles podem reduzir a carga de trabalho formal, assumindo uma parte das tarefas de cada trabalhador. Mas, provavelmente, eles só serão capazes de trabalhar com o mesmo número de clientes dos demais trabalhadores. Assim, eles terão a mesma carga de trabalho ativa, e todos da organização terão menor carga de trabalho inativa. Mais clientes serão vistos ou atendidos, mas a quantidade de tempo real gasto com um cliente, em média, não terá melhorado.³³

Terceiro, mesmo quando as alterações qualitativas podem ser realizadas através da redução do número de processos, os resultados podem ser apenas marginais. Um professor adicional em uma escola de ensino básico de 300 alunos e com uma média de trinta alunos por classe deve, teoricamente, reduzir o tamanho médio das classes para vinte e sete. Se esse procedimento fosse reproduzido em todo o sistema,

³² Alguns dos casos inativos podem ser, simplesmente, aqueles que não estariam em registro, se o trabalhador tivesse tido tempo para descobrir que eles deveriam ser eliminados por motivos de alteração das circunstâncias. Isso incomoda os administradores da agência, especialmente em programas do bem-estar social ou em outros programas oficiais. Para uma discussão sobre essas dinâmicas de casos nos serviços jurídicos, ver Hosticka. *“Legal Services Lawyers Encounter Clients”*.

³³ Aqui está uma ilustração hipotética. Se, em média, os advogados do serviço jurídico tiverem 80 casos formais e 20 casos ativos, e se outro advogado fosse adicionado a um escritório de cinco pessoas, e se outros novos casos não fossem aceitos, então, cada advogado teria aproximadamente 66 casos para tratar (a carga de trabalho seria agora dividida por seis). Mas cada advogado teria ainda 20 casos ativos. Isso aumenta o número de clientes servidos ativamente, mas não melhora a situação qualitativamente. A pressão de tempo permanece inalterada, já que a carga de trabalho ativa não é uma função do trabalho atribuído, mas da quantidade de pressão que os trabalhadores podem sofrer.

isso significaria um aumento de 10% no quadro de professores. Ainda assim, embora bem-vindo, o impacto sobre a situação do trabalho em sala de aula seria irrelevante para os professores, que ainda teriam que gerenciar as experiências de aprendizagem de vinte e sete crianças.

Com recursos limitados, pode ser desejável incluir especialistas em vez de reduzir todas as classes igualmente. Mas o problema continua, uma vez que o encargo para os professores em sala de aula não seria melhorado. Isso não significa condenar tais iniciativas, mas apenas levantar a questão sobre se aumentos substanciais nos orçamentos dos funcionários públicos podem reduzir as pressões sobre a carga de trabalho o suficiente para fazer diferença na forma como os clientes são tratados, dado que outras condições de trabalho permanecem as mesmas.

Quando as burocracias de nível de rua experienciam um declínio na demanda em função da mudança da população e da distribuição etária, elas encontram dificuldades diferentes, mas semelhantes, para aliviar as pressões de trabalho. A consolidação ou redução de força de trabalho tendem a ser administradas de forma a manter as altas cargas de trabalho individuais.³⁴

Aliviar a pressão de trabalho pode não se traduzir diretamente em um comportamento burocrático aceitável.³⁵ Particularmente, não se pode esperar que reduções marginais da carga de trabalho resultem em melhorias visíveis na prática. Por exemplo, não se poderia esperar que os professores fossem muito diferentes na maneira de lidar com os problemas disciplinares simplesmente porque o tamanho de suas turmas foi reduzido de trinta para vinte e cinco. Pressões quanto a recursos inadequados podem ainda ser responsáveis por uma prática

³⁴ Em geral, consulte o capítulo 11.

³⁵ Por exemplo, Milton Heumann descobriu que uma perda da atividade do oponente nos tribunais e um aumento nas negociações de confissão, aparentemente, não estão diretamente relacionadas às pressões da carga de trabalho. Ver Heumann, "A Note on Plea Bargaining and Case Pressure", *Law and Society Review*, v. 9, n. 3 (Primavera, 1975), p. 515-528.

questionável porque: (1) as variações no número de casos não chegam ao limiar abaixo do qual a prática melhora substancialmente; (2) as pressões de trabalho contribuem para um ambiente que permanece mesmo se as condições melhorarem um pouco; e (3) o contexto de trabalho das burocracias de nível de rua tem vários componentes que interagem uns com os outros. A pressão sobre a carga de trabalho pode interagir com outros fatores para determinar o comportamento, sem necessariamente se diferenciar diretamente do comportamento em questão.³⁶

Uma complicação que surge comumente na prestação de serviço das burocracias de nível de rua é o fato de a demanda para o serviço ser muitas vezes imprevisível. Não podemos contar com as pessoas que utilizam serviços de reclamação para ajustarem o momento das suas necessidades com as exigências de alocação burocrática. Esse é obviamente o caso nos serviços de emergência, onde a essência de adequação é a capacidade de lidar com o inesperado. A equipe de uma sala de emergência não pode, obviamente, esperar que os pacientes apareçam em intervalos de dez minutos. Nem pode ser previsível para um agente de ferrovia urbana qual será sua demanda de serviço. É possível que uma burocracia de nível de rua excepcionalmente proativa possa ser capaz de lidar com demandas imprevisíveis de serviços e de fornecer um serviço superior fora dos períodos de pico. Mas é mais provável que a imprevisibilidade se combine com uma demanda que imponha custos consideráveis sobre a prestação do serviço. Os trabalhadores podem entrar em desespero por não conseguirem dar conta ou, ao contrário, se livrarem da pressão de uma alta carga de trabalho. Eles podem se tornar insensíveis à dimensão humana do trabalho.³⁷ Certamente, os clientes vão arcar com muitos dos custos das agências que não têm capacidade para satisfazer demandas imprevisíveis. Longos e inesperados tempos de espera, cancelamento

³⁶ Ibidem, p. 527

³⁷ Ver a discussão em Robert Alford, *"Health Care Politics"* (Chicago: University of Chicago Press, 1975), p. 222.

de compromissos, tratamento curto e apressado, são todos os custos que os clientes têm pela sobrecarga imprevisível (ainda que certa de ocorrer) do sistema.³⁸

Os burocratas de nível de rua trabalham em situações onde o problema dos recursos, na maioria dos casos, não é solucionável. Isso se dá ou porque o número de pessoas tratadas pela burocracia de nível de rua é apenas uma fração do número de clientes potenciais, ou porque as suas obrigações exigem um tratamento de maior qualidade do que é possível fornecer a cada um dos clientes, de modo que a sobra dos recursos é dedicada a melhorias marginais de qualidade. Possivelmente, os professores poderiam ter turmas de dez alunos, advogados públicos poderiam ter por volta de quinze processos, e assim por diante. Mas o custo da prestação de serviços dessa maneira é tão alto que está politicamente fora de questão, salvo no caso de um projeto piloto fascinante e cuidadosamente gerenciado ou de programas de demonstração, que nos mostram como a prestação de serviços na área social deveria ser, se fosse dada primazia à qualidade do serviço. Normalmente, se tais programas são bem-sucedidos, o valor do custo-benefício é considerado como inaceitável e são feitas pressões para que os serviços sejam prestados de formas menos onerosas.

Esta análise do dilema da demanda-oferta não deve ser considerada um convite ao desespero. A política pública sempre requer a consideração dos setores envolvidos no fornecimento de recursos para benefícios e custos adicionais. Com a adição de recursos, mais pessoas podem ser servidas, assim como mais pessoas podem chegar à cidade de Nova Iorque partindo de Long Island, embora sob condições de estresse, através da via expressa ampliada de Long Island. Mas a apreciação do dilema da demanda-oferta nas burocracias de nível de rua, de fato, sugere que o problema da *qualidade* da prestação do serviço não seja passível de ceder facilmente a quaisquer incrementos de recursos imagináveis. Se tudo permanecer inalterado, o aumento da capacidade

³⁸ Para uma discussão sobre os custos impostos aos clientes, consulte o capítulo 8.

leva a reproduzir o nível da qualidade do serviço em um patamar mais alto do que se possa imaginar quanto à disponibilidade de recursos. Essa proposição é fundamental pois ela explica por que o constante aumento de recursos disponíveis para as burocracias de nível de rua durante os últimos anos não resultou em melhorias na qualidade do tratamento do cliente (Outras razões incluem o fato de que o salário aumenta, o que provoca aumento nas alocações dos recursos de organizações mas não aumenta os recursos disponíveis para os clientes, embora possa contribuir para manter a qualidade da equipe). Além disso, muitas vezes ela contradiz as perspectivas colocadas pelas reformas gerenciais que propunham que funcionários adicionais seriam os ingredientes mais importantes para responder adequadamente às reclamações dos cidadãos.

As burocracias de nível de rua são, muitas vezes, encurraladas em um ciclo de mediocridade. Quanto melhor o programa e quanto mais responsivo ele for às necessidades dos cidadãos, maior será a demanda para o serviço. O aumento da demanda obriga as organizações a limitarem artificialmente os serviços ou impõem custos aos clientes na ausência de um mecanismo de pagamento pelo serviço que poderia diminuir a demanda. O custo imposto pela qualidade inferior ou pelas dificuldades no recebimento de serviços continua até que, por fim, a organização volte ao equilíbrio anterior de indiferença quanto às necessidades do cliente. Quanto mais bem-sucedida a organização, mais provável é que enfrente esse dilema.

É geralmente uma característica dos programas gratuitos do governo que a demanda aumente até o ponto em que os produtos ou serviços possam ser fornecidos. E em resposta a essa demanda, as organizações de bens ou serviços impõem custos monetários e não monetários, a fim de limitar a demanda de modo efetivo.³⁹ As burocracias de nível de rua também desenvolvem mecanismos de racionamento para impor custos aos serviços. Porém, ao fazê-lo, elas enfrentam algumas

³⁹ Ver Downs, "Inside Bureaucracy", p. 188.

limitações. Se de fato elas fornecem serviços essenciais (renda para os indigentes, segurança pública, educação, cuidados de saúde) então há graves limitações sobre o tipo de mecanismos de racionamento que podem impor.

As burocracias de nível de rua não devem parecer estar racionando serviços ou privando grupos sociais de seus direitos. Elas devem dar provas de seus árduos esforços para evitar a redução de serviços. Elas podem ser solicitadas a "cortar a gordura", mas nunca a reduzir a qualidade ou quantidade de serviços vitais. Esse é um dos segredos mais bem guardados pelo governo, o de como as organizações podem sempre encontrar gordura para cortar e serviços para eliminar, embora nunca afetando "programas vitais" e "serviços necessários".

Organizações forçadas a reduzir significativamente as despesas ou, ao contrário, a limitar a prestação de serviços, normalmente deixam públicas as terríveis consequências do seu insucesso a grupos ou setores específicos, para que estes forneçam apoio (inclusive orçamentário) ao que estão fazendo (Por exemplo, a universidade pública que anuncia que vai ser impossível abrir novas turmas). Mas quando se trata de fazer cortes, geralmente, elas tentam reduzir os serviços "em todos os setores", em vez de ferir gravemente setores específicos da população.

A dinâmica da demanda/oferta das burocracias de nível de rua mostra outra visão sobre o fato de que elas parecem estar sempre com falta de pessoal. A insaciável demanda por serviços nos programas sociais básicos leva as organizações a responderem ou a serem forçadas a responder, aumentando seus serviços ou clientes, ou estendendo os recursos existentes sob as pressões do rigor orçamentário. A ética do serviço público exige que elas forneçam mais serviços dentre os que já ofertam, em vez de utilizar recursos adicionais para melhorar o equilíbrio entre os recursos e a demanda.

Às vezes, as organizações têm liberdade de realizar fiscalização direta sobre suas despesas. Assim, elas podem adicionar melhorias qualitativas

ou reduzir as pressões da carga de trabalho, como os educadores têm sido capazes de fazer de tempos em tempos. Ou, como a polícia, seus serviços podem estar em alta demanda, e elas podem direcionar as preocupações do público a novos níveis de despesa para homens e máquinas.

Mas, em sua maioria, as burocracias de nível de rua, sendo os principais componentes dos gastos públicos locais, não escapam por muito tempo de uma fiscalização orçamentária e, assim, tornam-se os alvos da revolta dos contribuintes. Em uma época inflacionária, o protocolo que pede para as organizações manterem os gastos e serviços considerando as verbas do ano anterior, enquanto os custos de bens, serviços e salários estão subindo, faz com que as burocracias de nível de rua sintam que têm total inadequação de recursos para seus serviços.

CAPÍTULO 4

OBJETIVOS E MEDIDAS DE DESEMPENHO

A supervisão e o controle guiam o caminho para os objetivos burocráticos. Medidas de desempenho dão *feedback* para o ajuste do sistema. Quanto mais claros os objetivos e mais bem desenvolvidas as medidas de desempenho, melhor a orientação. Quanto menos claros os objetivos e menos preciso o *feedback*, mais os indivíduos de uma organização atuarão por conta própria. A ambiguidade e a falta de clareza das metas e a indisponibilidade de medidas de desempenho adequadas nas burocracias de nível de rua são de fundamental importância, não só para a experiência profissional dos trabalhadores, como também para a capacidade dos gestores de exercer controle sobre a política.

Objetivos

Os burocratas de nível de rua, de forma geral, trabalham com objetivos conflituosos e ambíguos. O papel da polícia é manter a ordem ou aplicar a lei? O papel da educação pública é transmitir valores sociais, ensinar habilidades básicas, ou atender às necessidades dos empregadores treinando para a força de trabalho? Os objetivos do bem-estar público são fornecer apoio ou diminuir a dependência?¹ O comentário de Willis Hawley sobre a educação pública pode muito bem aplicar-se a praticamente todas as áreas de trabalho do serviço público: “quase todo comentarista da administração educacional percebe...o problema

¹ Sobre os conflitos de objetivos no trabalho policial, ver James P. Wilson, “*Varieties of Police Behavior*” (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1968); na educação pública, ver Jeffrey Raffel, “*Responsiveness in Urban Schools: A Study of Adaptation to Parental Preferences in an Urban Environment*”, (Ph.D. diss., Massachusetts Institute of Technology, 1972); no bem-estar social público, ver Gilbert Steiner, “*The State of Welfare*” (Washington, D.C. Brookings, 1971)

de... multiplicidade, ambiguidade e dispersão dos objetivos.”² (HAWLEY, 1974, p. 9-12)

Os objetivos do serviço público também tendem a ter uma dimensão idealizada, na medida em que são difíceis de alcançar e sua abordagem tende a ser confusa e complicada. Objetivos como uma promover qualidade de vida, justiça igualitária e educação pública, são, de fato, como Martin Landau observou, “mais horizontes distantes do que metas fixas.”³

Os objetivos das organizações podem ser ambíguos porque os conflitos que existiam quando os programas foram originalmente desenvolvidos já se transformaram. Um típico mecanismo legislativo de resolução de conflitos funciona transferindo a resolução de conflitos mais difíceis (ou que continuam sem solução) ao nível administrativo do poder executivo. As origens já muito estudadas do programa contra a pobreza, por exemplo, sugerem que os diversos autores dessa legislação tinham ideias diferentes sobre os objetivos do *Economic Opportunity Act* de 1964, mas não puderam resolver o conflito inerente no momento em que a legislação foi escrita.⁴

Os objetivos das organizações também podem ser ambíguos porque eles têm se acumulado de forma incremental e nunca foram racionalizados, e continua sendo funcional para a organização não enfrentar os conflitos de seus objetivos. O conflito no objetivo da política do bem-estar social persiste não porque a análise desconheça a existência de ambiguidade, mas porque há um tal desacordo entre os constituintes da política do

² Willis Hawley, “*Dealing with Organizational Rigidity in the Public Schools*” (documento apresentado na reunião anual da American Political Science Association, setembro, 1971), p.22, nº 77. Ver também, Yeheskel Hasenfeld e Richard Inglês, eds. “*Human Service Organizations*” (Ann Arbor, Mich: University of Michigan Press, 1974), p. 9-12.

³ Martin Landau, “*On the Concept of a Self-Correcting Organization*”, *Public Administration Review*, v. 33, n. 6 (novembro/dezembro, 1973), p. 536.

⁴ Daniel P. Moynihan, “*Maximum Feasible Misunderstanding*” (Nova Iorque: The Free Press, 1969), cap. 5

bem-estar social, que o Congresso nunca esteve disposto a enfrentar e resolver esse conflito diretamente.⁵ Os interesses conflituosos estão profundamente enraizados, e cada lado tem marcado território onde exerce influência. Cada um deve contentar-se com esse acordo, uma vez que nenhum dos lados pode prevalecer.

Outra fonte importante de ambiguidade pode ser encontrada na incerteza sobre as tecnologias do serviço social.⁶ Quando são incertezas sobre o que vai ou não funcionar, há maior espaço para admitir e tolerar uma série de abordagens e de objetivos. Em tal situação, há frequentemente uma ânsia de descobrir técnicas de sucesso e uma aparente vontade de modificar os objetivos para atender a essas técnicas. A velocidade com que novas ideias em educação vêm e vão sugere uma busca por técnicas de sucesso, mas também indica uma indecisão sobre os objetivos, atribuível tanto à ambiguidade quanto à flexibilidade das metas.

Se o conflito de objetivos nas burocracias de nível de rua é bastante claro (e não ambíguo), caracteristicamente, os conflitos têm três origens:

1. Objetivos centrados no cliente em conflito com objetivos da sociedade.
2. Objetivos centrados no cliente em conflito com objetivos centrados na organização.
3. Objetivos entram em conflito porque as expectativas do papel dos burocratas de nível de rua, em geral, são comunicadas através de vários grupos de referência conflitantes.

⁵ Martin Rein, *"Social Policy"* (New York: Random House, 1970), p. xi.

⁶ Hasenfeld e English, *"Human Service Organizations"*, p. 12-14.

Objetivos centrados no cliente *versus* objetivos da sociedade

Uma preocupação do trabalhador com o cliente, por vezes, entra em conflito com o papel social geral da organização. Esse conflito ganha a atenção pública mais claramente no caso das queixas da polícia com relação à demanda do público pelo exercício da lei e da ordem, de formas sempre coerentes com as normas de justiça e equidade processual. Na área da reinserção social, muitas vezes, há conflitos com relação à reinserção ou ao isolamento de criminosos do resto da sociedade. Nos programas de bem-estar social que promovem a saúde e o bem-estar dos beneficiários, há conflitos com o objetivo de eliminar a dependência e manter a atração a trabalhos com baixos salários. O conflito entre a educação orientada para a realização individual e a educação voltada para a cidadania e a disciplina também ilustra a tensão entre ter como foco principal as pessoas ou os objetivos sociais.

Mesmo em áreas onde se pode imaginar que a centralização no cliente teria inequívoca primazia sobre outros objetivos, os objetivos da sociedade muitas vezes dominam. Os serviços jurídicos, por exemplo, são atualmente caracterizados por conflitos sobre se os serviços devem ser fornecidos numa base mais ampla, ou se devem ser mais concentrados para garantir que todas as pessoas pobres que utilizam os serviços jurídicos possam contar com um advogado apropriado às suas dificuldades legais. Em teoria, não há dúvidas de que o relacionamento profissional exige a prestação de serviços conforme sejam necessários. Mas essa exigência profissional é geralmente comprometida na prática organizada para os pobres.⁷

Às vezes, os objetivos centrados no cliente apoiam os objetivos sociais mais amplos por causa da importância simbólica da centralização no cliente. As burocracias de nível de rua procuram ganhar conformidade,

⁷ Ver Gary Bellow e Jeanne Kettleon, "From Ethics to Politics: Confronting Scarcity and Fairness in Public Interest Practice", *Boston University Law Review*, v. 58, n. 3 (maio, 1978), p. 337-390.

seja por meio do controle de recursos que o cliente deseja (conformidade utilitária) ou, como no caso dos policiais e das prisões, por meio da força ou ameaça de força (conformidade coercitiva).⁸ No entanto, é característica de uma sociedade liberal mostrar deferência para com normas que mostrem respeito pelo indivíduo. As instituições têm autorização para organizar e manipular os indivíduos apenas se estiverem submetidas a essa norma. Isso é, simultaneamente, uma prescrição normativa para o comportamento e um elemento dominante no controle social.

Embora a reabilitação pouco aconteça nas prisões, a legitimidade do sistema prisional depende, em parte, de suas propostas para um potencial de reabilitação. Embora os tribunais processem as pessoas rapidamente, muitas vezes com pouco tempo para concluir as audiências sobre o mérito dos casos, a retórica sobre garantias dos “direitos do acusado” e a proposição de que os acusados são “inocentes até prova em contrário” são um poderoso suporte para um sistema burocratizado dos tribunais, independentemente de tais ações inibitórias protegerem os acusados de injustiça. Alegações de que as ações são para o “melhor benefício individual da criança”, energizam a retórica do pessoal das escolas sobre uma vasta gama de políticas educacionais, apesar das consideráveis evidências de que a forma como as escolas são estruturadas inviabiliza a atenção individual. As burocracias de nível de rua que funcionam por meio da conformidade coercitiva, tais como a polícia, ainda são submetidas à norma de respeito aos indivíduos. A legitimidade da polícia é reforçada quando mostra regularidade e equidade processual, embora o interesse público em tais símbolos varie de acordo com a percepção do merecimento da população em ser respeitada.

A distinção entre os modos coercitivos e utilitaristas de conformidade é muitas vezes quebrada nas burocracias de nível de rua. As burocracias de nível de rua, em sua maior parte, lidam com clientes não voluntários.

⁸ Amitai Etzioni “*A Comparative Analysis of Complex Organizations*” (Glencoe, Ill: Free Press, 1961).

Isso fica evidente no caso das detenções policiais; mas é menos evidente no caso dos clientes dos serviços sociais que parecem ter a opção de solicitar benefícios ou de recusá-los. No entanto, levando em conta que as pessoas pobres não têm alternativas a não ser a de buscar bens e serviços essenciais através de programas públicos, analiticamente, coloca-se em dúvida o caráter voluntário da participação no sistema. A alternativa a ser um voluntário e fazer parte do sistema do bem-estar social pode ser não comer. A alternativa à ida para uma sala de emergência do hospital pode ser negligenciar um grave problema de saúde. Se for este o caso, então, chamar o cliente de “voluntário” ou o seu modo de conformidade de “utilitarista” torna-se apenas uma conceituação acadêmica.

Assim, a norma da equidade processual não só protege os direitos dos indivíduos, mas também legitima os efeitos que o sistema legal e judicial têm sobre a vida das pessoas. Da mesma forma, a norma para um tratamento justo em órgãos públicos se combina com o direito teórico de apelar para legitimar as ações das organizações administrativas. (De fato, o desenvolvimento de normas para o tratamento do cliente, o direito a recurso, e os procedimentos para a regularidade administrativa parecem se desenvolver de forma proporcional às alegações ou arbitrariedades do cliente e ao tratamento injusto. Ao desenvolverem regras processuais, as organizações podem, de fato, proteger os direitos de alguns clientes, mas também ganham legitimidade para continuar a agir com a maior parte deles como agiam antes). Apesar do relativo baixo *status* dos clientes de muitas das burocracias ao nível de rua, a importância de seguir as normas de respeito aos indivíduos é reconhecida pelos consideráveis esforços feitos nos últimos anos para dar acesso a direitos dos clientes, embora esses direitos sejam, muitas vezes, técnicos e remotos, em vez de práticos e concretos.

Algumas burocracias de nível de rua, tais como escolas e vários programas de reabilitação, são coercitivas e normativas. As escolas são coercitivas quanto à exigência da frequência por lei, elas têm fortes sanções contra o comportamento desviante, incluindo a expulsão, e elas são as únicas

instituições na sociedade onde os pais podem enviar as crianças para aprender habilidades básicas. Elas são também normativas, na medida em que tentam motivar as crianças na socialização e na participação no sistema. Um programa de reabilitação de drogas é coercitivo, quando se apresenta como uma alternativa à prisão, mas é também normativo porque não pode ter êxito a menos que as pessoas sejam motivadas a aceitar a orientação e a disciplina do programa.

Em tais cenários, os objetivos da sociedade podem ser simplesmente colocar pessoas nas mãos de profissionais qualificados. Haverá conflitos inevitáveis entre as normas profissionais de focar o cliente e o quadro dominante das instituições em que os profissionais trabalham. Um professor pode, como profissional, ser orientado a fazer avaliação individual e de assistência, mas a escola, como uma organização, pode ter como orientação disciplinar, construir cidadania e promover socialização com as normas gerais de comportamento.⁹

Além disso, as necessidades operacionais da organização provavelmente irão interferir na provisão de serviços profissionais. O exemplo do psiquiatra do tribunal ilustra essa observação. Os psiquiatras são treinados para prestar serviços altamente personalizados e individualizados através da interação com os clientes por um período prolongado de consultas e de intervenção. Mas esses psiquiatras são, muitas vezes, colocados na posição absurda de ter um período curto para diagnosticar e categorizar as pessoas indicadas pelos juízes – estes ansiosos por evitar submeter os acusados às duras e contraproducentes sanções do sistema prisional. Os psiquiatras do tribunal são sistematicamente mal aproveitados porque a função social do encaminhamento psiquiátrico pelos juízes suplanta a proteção do meio psiquiátrico.

⁹ Uma vez que os professores, assistentes sociais, enfermeiros e outros grupos ocupacionais geralmente evidenciam as características profissionais (como tempo de formação, grau de autonomia, etc.) em menor grau do que as profissões de medicina e direito, alguns analistas optaram por chamá-los de "semi-profissões" para chamar a atenção para essa distinção. Ver Amitai Etzioni, ed., *"The Semi-Professions and their Organization"* (Nova Iorque: The Free Press, 1969).

Objetivos centrados no cliente *versus* objetivos organizacionais

As burocracias de nível de rua enfrentam conflito e ambiguidade nas tensões entre os objetivos centrados no cliente e os objetivos organizacionais. Essa distinção reflete algumas das considerações apresentadas acima e, em alguns aspectos, é contínua a elas. A capacidade dos burocratas de nível de rua para tratar as pessoas como indivíduos é significativamente comprometida pelas necessidades da organização de processar o trabalho rapidamente, usando os recursos à sua disposição.

O dilema fundamental do trabalho das burocracias de nível de rua é como fornecer respostas individuais ou tratamento em massa. Martin Levin chama a atenção para este conflito neste estudo dos tribunais criminais. "Em um nível mais geral, os motivos dos juízes são basicamente dois: a defesa e a manutenção dos seus tradicionalmente elevados graus de discricionariedade no tribunal penal..." o que lhes permite adaptar as decisões às necessidades, e "lidar com sucesso com a carga de trabalho do tribunal." Ele afirma: "os juízes tendem a enfatizar o processamento de suas cargas de trabalho como um fim em si mesmo, em vez de como um meio para alcançar outros objetivos."¹⁰ (LEVIN, 1975, p. 90)

Este é um exemplo clássico de deslocamento de objetivo. O gerenciamento efetivo do processo enfraquece os fins para os quais o processo foi desenvolvido. O estudo dos burocratas de nível de rua pode ser visto como um estudo sobre o deslocamento do objetivo, quando a norma orientada para o cliente se torna subordinada às necessidades do tratamento em massa. Os conflitos típicos neste caso são o tratamento individualizado ao cliente *versus* o tratamento rotineiro e em massa, e a resposta às necessidades individuais dos clientes *versus* um desempenho eficiente das agências.

¹⁰ Martin Levin, "Delay in Five Criminal Courts", *Journal of Legal Studies*, vol. 4, nº 1 (Janeiro, 1975), p. 90.

Esses dilemas estão relacionados com a natureza pública dos programas. Assim como as organizações que distribuem mercadorias gratuitamente devem desenvolver mecanismos para racionalizar suas atribuições, os sistemas políticos devem colocar limites nas exigências que as organizações podem fazer quanto a recursos adicionais. Se, de fato, a demanda aumentar e se igualar à oferta, os impulsos inerentes que as organizações manifestam de crescer¹¹ levarão ao aumento do escopo organizacional, embora, como sugerido acima, não seja esperado que a qualidade do serviço melhore com o crescimento.

Uma evidência sugestiva dessa proposição está no sinal que os funcionários públicos dão quando descobrem que os programas de benefício sociais são abertos. O programa de benefício à assistência alimentar, por exemplo, causou uma grande consternação porque englobou muito mais pessoas ao benefício do que originalmente previsto, resultando em custos inesperados, de difícil controle, exceto através de cortes categóricos.¹² A constante insistência nos erros de cálculo no setor do bem-estar público ou as alegações de abuso por parte dos médicos em suas reivindicações servem para lembrar ao público e às organizações encarregadas por esses programas que o crescimento descontrolado dos gastos governamentais não é aceitável. Assim, exceto em casos raros, como um novo programa em busca de clientela,¹³ as burocracias de nível de rua estão sob pressão contínua para alcançar os objetivos de eficiência e efetividade dos custos. As pressões serão mais ou menos explicitamente articuladas dependendo do clima político e de uma variedade de outros fatores.

¹¹ Sobre a tendência de que as organizações possam manter-se e melhorar a sua posição, ver Chester Bernard, *"The Functions of the Executive"* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1938).

¹² Ver, em seguida, a declaração do presidente Gerald Ford, que propõe reduzir os riscos do descontrole do programa alimentar, *New York Times*, 10 de outubro, 1975.

¹³ Michael Lipsky Morris Lounds, *"Citizen Participation in Health Care: Dilemmas of Government Induced Participation"*, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 1, nº 1 (Primavera, 1976), p. 85-111.

Como outras organizações, as burocracias de nível de rua são sempre constrangidas pelas limitações de recursos. No entanto, é importante compreender que essa restrição é vivenciada como uma fonte de tensão dentro das burocracias de nível de rua a nível operacional. Os burocratas de nível de rua devem encontrar uma maneira de resolver as orientações incompatíveis com a prática centrada no cliente, por um lado, e com uma prática conveniente e eficiente, por outro.

Conflitos de objetivos e expectativas do cargo

Por fim, os conflitos de objetivo e a ambiguidade decorrem das expectativas contraditórias que moldam o papel da burocracia de nível de rua. Geralmente, os teóricos nessa matéria localizam a origem das expectativas do cargo em três fontes: nos colegas e outras pessoas que ocupam cargos complementares; em grupos de referência, cujas expectativas são definidas, embora eles não estejam literalmente presentes; e nas expectativas do público, onde pode haver, às vezes, um consenso sobre as expectativas do cargo.¹⁴ Na medida em que essas fontes de expectativas diferem significativamente, espera-se que os burocratas de nível de rua enfrentem o conflito do cargo e a ambiguidade (note que os objetivos são uma dimensão da construção do cargo). Há, pelo menos, três formas pelas quais a complicada estrutura das expectativas a respeito do papel dos burocratas de nível de rua contribui para a ambiguidade e o conflito.

Em primeiro lugar, na medida em que as expectativas do público afetam as burocracias de nível de rua, há sempre uma considerável discordância sobre qual deve ser a prioridade delas. Os burocratas de nível de rua, dentro de limites, podem definir as formas como irão perseguir os seus objetivos. Mas, muitas vezes, a opinião da comunidade é interpretada de maneira difusa, criando conflito entre as posições. Em cidades diferentes

¹⁴ Theodore Sarbin e Vernon Allen, "Role Theory", em Gardner Lindzey e Elliot Aronson, eds., "The Handbook of Social Psychology", 2d ed. (Reading Mass: Addison-Wesley, 1968), p. 488-567, esp. p. 498-499, 532.

e dentro de uma mesma cidade, algumas comunidades podem esperar que a polícia cumpra a lei com rigor e de forma imparcial e tenha uma forte orientação jurídica; enquanto outras esperam que o principal foco da polícia seja a manutenção da ordem. Alguns pais querem escolas orientadas para o aprendizado das competências básicas, enquanto outros querem escolas orientadas para o desenvolvimento de valores comunitários e de formação profissional. Uma atuação mais repressiva da gestão do bem-estar social em algumas cidades e uma orientação mais liberal em outras mostram claramente como os mesmos regulamentos podem gerar organizações com culturas burocráticas bastante diferentes.¹⁵

Essas diferentes perspectivas sobre os propósitos do serviço contribuem para a incerteza do objetivo e levam às seguintes hipóteses. Na medida em que as comunidades são indiferentes à natureza da política ou deixam de exprimir seus pontos de vista de maneira enfática, as burocracias de nível de rua vão trabalhar com os objetivos gerados internamente. Por outro lado, quanto mais forte o sentimento de uma comunidade em relação a um comportamento burocrático adequado, mais as burocracias de nível de rua responderão às orientações comunitárias. Quanto mais heterogêneos são os sentimentos da comunidade, no entanto, mais as burocracias irão experimentar conflitos entre objetivos.

Grandes conflitos urbanos resultaram, recentemente, em perspectivas muito diversas sobre os serviços públicos. As escolas devem promover a valorização da herança étnica e racial ou devem se dedicar ao papel tradicional de homogeneizar e americanizar os recém-chegados aos centros urbanos? Os gestores da área de habitação devem tentar a integração racial em seus projetos ou devem maximizar a segurança e o conforto nos projetos de longo prazo para os residentes? A disciplina e a punição são mais efetivas para induzir atitudes mais dedicadas ao estudo entre os alunos ou é mais apropriado usar uma abordagem

¹⁵ Ver Wilson, *"Varieties of Police Behavior"*; Raffel, *"Responsiveness in Urban Schools"*; e Steiner, *"The State of Welfare"*.

liberal e flexível? Essas são perguntas que seriam respondidas de maneira completamente diversa por diferentes subpopulações das maiores cidades do país.¹⁶

O conflito racial traz à luz questões relativas ao sentimento de uma comunidade dividida. Os moradores de uma comunidade negra diferem dos brancos quanto às suas prioridades na aplicação da lei, à necessidade de intervenção da polícia em determinadas áreas, aos modelos adequados para seus filhos nas escolas, e assim por diante. Além disso, mesmo entre os moradores das comunidades negras há divergências sobre as prioridades; por exemplo, se preferem uma proteção policial intensificada, a fim de reduzir o crime, ou se consideram o patrulhamento ostensivo como um assédio à comunidade.

Uma segunda dimensão do conflito das funções ou ambiguidade decorre do papel significativo dos grupos no estabelecimento de expectativas. Para os burocratas de nível de rua, seus pares são colegas de trabalho (embora, geralmente, pares possam ser os amigos, ter com eles relacionamento social, podem ser pessoas da família etc.). Apenas os colegas de trabalho conhecem plenamente as pressões do trabalho e em que medida os burocratas de nível de rua necessitam de orientações quanto aos objetivos que sejam coerentes com a resolução das pressões do trabalho. Quanto maior a tensão entre as diferentes expectativas do objetivo, e quanto menor a zona de indiferença na qual os burocratas de nível de rua operam, mais se faz necessário apoio entre os pares para manter a moral dos trabalhadores.¹⁷

A questão do apoio entre pares é discutida extensivamente nas análises da polícia – a burocracia de nível de rua que é talvez a mais controversa

¹⁶ Sobre as diferenças nas culturas políticas das cidades, ver Robert Alford, *"Bureaucracy and Participation: Political Culture in Four Wisconsin Cities"* (Chicago: Rand-McNally, 1969), e Herbert Jacob, *"Debtors in Court: The Consumption of Government Services"* (Chicago: Rand McNally, 1969)

¹⁷ Wilson discute a "zona da indiferença", onde os administradores da polícia são livres para agir em *"Varieties of Police Behavior"*, p. 233. A frase é de autoria de Barnard, *"The Functions of the Executive"*, p. 167.

e mais sujeita a ter expectativas conflitantes quanto aos seus objetivos. A polícia deve desempenhar suas funções dentro da estrita aplicação da lei, da necessidade do poder discricionário na aplicação das ações, e das diversas interpretações da comunidade sobre a prática policial adequada. Ela deve acomodar os constrangimentos da proteção constitucional e as demandas pela eficiência na manutenção da ordem e no controle da criminalidade. Ela deve cumprir leis que não fez, em comunidades onde as exigências quanto ao seu cumprimento variam de acordo com as leis e com os vários estratos da população.¹⁸ A polícia provavelmente percebe o público dessas comunidades como hostil, ainda que dependente. O comportamento da polícia pode conflitar significativamente com as preferências individuais e com o comportamento e as perspectivas dos outros com quem a polícia deve trabalhar, em particular os juízes. Espera-se que a polícia seja escrupulosamente objetiva, imparcial e íntegra, protetora de todos os segmentos da sociedade, mesmo quando a sociedade não protege todos os seus próprios segmentos.¹⁹

Uma terceira dimensão da construção das expectativas do papel dos burocratas de nível de rua diz respeito ao papel dos clientes. Os clientes não são o grupo de referência principal para os burocratas de

¹⁸ Um exemplo de caso foi fornecido por policiais acusados de impedir que residentes brancos de Boston assediassem crianças negras de escolas, quando as escolas de Boston foram integradas em 1975. Os policiais, muitas vezes, cresceram nos mesmos bairros dos grupos das pessoas que estavam tentando controlar. Eles foram amigáveis ou residiam entre os moradores do bairro e não aprovavam pessoalmente a integração escolar como estava sendo realizada. Ver John Kifner, "Men in the Middle", *New York Times Magazine* (12 de setembro, 1976), p. 36ff.

¹⁹ O tema do conflito de papéis permeia a literatura sobre a polícia. Ver, por exemplo, Carl Werthman e Irving Piliavin, "Gang Members and the Police", Albert Reiss e David Bordua, "Environment and Organization: A Perspective on the Police", e James Q. Wilson, "Police Morale, Reform, and Citizen Respect: The Chicago Case", em Bordua, ed., *The Police; Herman Goldstein, "Police Discretion: The Ideal Versus The Real"*, *Public Administration Review*, v. 23 (setembro, 1963), p. 142; Arthur Niederhoffer, "Behind the Blue Shield" (Nova Iorque: Doubleday, 1967).

nível de rua. Eles não constam entre os grupos principais que definem o papel dos burocratas do nível de rua.²⁰

Isso não quer dizer que as crianças não são importantes para os professores ou que os litigantes e réus não têm importância para os juízes. Mas essas pessoas não determinam nem mesmo secundariamente as expectativas do papel burocrático. Colegas de trabalho, grupos relacionados ao trabalho, padrões profissionais e as expectativas do público são geralmente muito mais significativos para determinar o comportamento da função. Reconhecendo a sua fraca influência na definição das funções dos trabalhadores, algumas organizações de clientes passaram a exigir sua inclusão entre os grupos de referência da atuação dos burocratas.²¹ A resistência dos burocratas de nível de rua às demandas dos clientes pode ser entendida reconhecendo-se que de fato os clientes não fazem parte do grupo de referência dos burocratas. O fato de que muitos burocratas de nível de rua prestam serviços aos clientes ou são solicitados a interagir com os clientes de forma útil de modo algum implica que eles pensem que os clientes devam contribuir com a definição de suas práticas no nível de rua. Com efeito, as organizações que articulam coletivamente a perspectiva dos burocratas de nível de rua, como as associações de professores e de patrulheiros, combateram vigorosamente para manter suas arenas livres da participação dos cidadãos.

Mas a questão não é simples, como indicam as lutas da comunidade para uma maior participação do cliente. Por um lado, burocratas de nível de rua, em geral, aceitam da boca para fora as opiniões do cliente; mas, como indivíduos, muitas vezes respeitam as opiniões dos clientes.

²⁰ Talvez a expressão extrema da exclusão dos clientes como um grupo de referência seja encontrada nos tribunais. Como Martin Levin escreve, a pessoa "talvez com o maior potencial de interesse no tribunal penal (a vítima) não costuma estar a par dos seus procedimentos e, quando o faz, não exerce uma supervisão eficaz. Com efeito, quase todos os aspectos do processo do tribunal...operam para desencorajar o seu esforço em acompanhá-lo". Levin, "*Delay in Five Criminal Courts*", p. 95.

²¹ Ver Norman Fainstein e Susan Fainstein, "*Urban Political Movements*" (Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974).

Como consequência, existem pressões internas e profissionais que os levam muitas vezes a aceitar as decisões dos clientes e a solicitar seu respeito e consentimento. O caldeirão em que as demandas dos clientes por uma voz na política foram colocadas tem causado alguns dos conflitos comunitários mais vigorosos dos últimos quinze anos.

O conflito evidente não é o único resultado da ambiguidade. A falta de clareza das expectativas causou prejuízo à ação pessoal e reduziu a efetividade dos trabalhadores. Assim, a ambiguidade²² afeta o desempenho individual, bem como a direção organizacional.

Medidas de Desempenho

É muito difícil de medir o desempenho no trabalho das burocracias de nível de rua. As muitas implicações dessa afirmação incluem os fatos de que essas organizações não têm mecanismos de autocorreção e que a definição de um desempenho adequado é altamente politizada.

Para algumas finalidades, a burocracia em si pode ser definida, em parte, como uma organização de grande porte cujo resultado não pode ser avaliado por meio de suas operações de mercado. Tal definição distingue as burocracias públicas das burocracias das organizações empresariais, cujo comportamento é, em certo sentido, avaliado com base na rentabilidade.²³ Dizer que o resultado não pode ser avaliado através das operações de mercado significa dizer que as burocracias, de forma intrínseca, não podem ter seus trabalhos avaliados por meio de um processo social orgânico, tal como o representado por um balancete contábil, enquanto, em teoria, uma organização orientada para o mercado pode perceber quando está operando com sucesso ou

²² Resultados da pesquisa nessa área são resumidos em Sarbin e Allen, "*Role Theory*", p. 503-506. Em seu estudo sobre estresse no trabalho, Margolis et al. encontraram ambiguidade no papel a ser associado a seis entre dez medidas de estresse do trabalho. "*Job Stress: An Unlisted Occupational Hazard*", p. 659-661

²³ Downs, "*Inside Bureaucracy*", cap 3.

não por meio das operações de lucros e perdas. Mas as burocracias não recebem mensagens semelhantes. Assim, a medição e a avaliação do desempenho (a governança do desempenho) são críticas.

A dificuldade em avaliar o desempenho pode ser característica das burocracias em geral, mas é particularmente endêmica no trabalho dos burocratas de nível de rua. Quando o resultado é composto por serviços prestados ou pela validade das decisões discricionárias tomadas, é extremamente difícil supervisionar ou fiscalizar essas decisões, se os padrões de qualidade estão em jogo. As seguintes observações contribuem para a compreensão do problema da mensuração do desempenho.²⁴

A ambiguidade do objetivo, intrínseca às burocracias de nível de rua, afeta a mensuração do desempenho. Tais objetivos, como promover cidadania ou garantir a segurança pública, são abstratos. Mas colocar essas metas gerais em funcionamento é uma questão prática, uma vez que avaliamos a realização em termos de metas. Como vimos, não existe acordo na sociedade sobre os objetivos da educação pública e das forças de segurança pública. Como, então, operacionalizar objetivos ambíguos? A enorme atenção dada recentemente por gestores e acadêmicos de administração pública para clarear os objetivos organizacionais prova a importância da clareza deles para a avaliação organizacional.

Ainda outra razão pela qual o desempenho dos burocratas de nível de rua, muitas vezes, não permite uma avaliação eficaz, é que muitas variáveis devem ser consideradas para tornar a avaliação realista. Não é apenas o fato de que os seres humanos são complexos e que uma métrica de respostas corretas é inadequada. De forma igualmente relevante, raramente há alguma maneira de determinar o que teria

²⁴ Para uma discussão mais detalhada dos problemas na medição do desempenho, consulte o capítulo 11. Aqui o objetivo é simplesmente elaborar a proposição de que a indisponibilidade de medidas de desempenho é uma condição comum, crítica do trabalho da burocracia de nível de rua.

acontecido aos clientes na ausência da intervenção. Um programa de treinamento profissional pode ter uma taxa de colocação de 40%, mas, para avaliar sua efetividade, seria necessário saber o potencial de empregabilidade do grupo de estagiários, e qual teria sido a taxa de empregabilidade dos participantes sem o programa. Se o programa selecionou seus participantes entre a fatia da população mais difícil de ser alocada, logo, uma taxa de 40 % pode ser extremamente boa. No entanto, se os participantes já vieram de um grupo da população orientado ao trabalho (isto é, se o público foi bem selecionado), então sua taxa de colocação poderia ser julgada como insuficiente. As taxas de colocação só poderão ser avaliadas se conhecermos as condições do material com que os programas foram iniciados.

Por exemplo, no programa *Upward Bound*, na década de 1960, a avaliação de projetos individuais revelou-se impossível porque não havia nenhuma maneira de determinar se os programas que tiveram alta proporção de seus alunos aprovados para a faculdade começaram com um grupo de alunos de alto ou de baixo risco. Os diretores do programa foram incentivados a admitir alunos de alto risco, mas ninguém poderia dizer com os testes ou informações disponíveis sobre os estudantes quem era ou não de risco elevado. Ser pobre, negro e aluno de uma escola inferior, foi considerado como suficientemente de alto risco. Os programas geralmente admitiam alunos com notas razoáveis, negligenciando os alunos que tinham maior risco. Se esses programas tiveram sucesso, foi porque eles selecionaram seus alunos de forma prudente ou porque eles desenvolveram programas efetivos? Além disso, a avaliação teria que considerar as mudanças no ambiente social ou econômico. Mudanças nas tendências do mercado de trabalho nacional ou nas orientações dos direitos civis podem afetar o sucesso do programa de formas não atribuíveis a ele.

De alguma forma, o respeito do público pela autonomia dos burocratas de nível de rua na tomada de decisões é também comum. Esse respeito é um aspecto que define o profissionalismo e que tem alguma aplicabilidade em todas as áreas em que os burocratas de nível de rua

trabalham. Uma vez que esse respeito está relacionado às necessidades do julgamento discricionário, à ambiguidade de objetivos (deixando as metas serem definidas pelos profissionais) e à complexidade das decisões, ele tem um significado próprio, especialmente quando as burocracias públicas tentam desenvolver medidas de desempenho como condição prévia para o aumento do controle burocrático.

Os burocratas de nível de rua tendem a realizar tarefas que estão mais livres do controle de supervisão do que a maioria dos trabalhos organizacionais, e as normas de trabalho que prevalecem nesses empregos minimizam tais controles. Isso pode se dar pelo desejo dos supervisores de respeitar as reclamações dos profissionais (por exemplo, na maioria das escolas, os professores raramente são visitados pelos diretores em sala de aula e isso ocorre apenas depois de vários avisos prévios para que os professores possam encenar sua atuação). Ou pode ser porque os trabalhadores que exercem a discricionariedade requeiram alguma liberdade de controle da supervisão (por exemplo, policiais cujos supervisores os deixam sozinhos quando parecem estar trabalhando adequadamente).²⁵ Quaisquer que sejam as origens dessa liberdade, ela contribui em si para os problemas da medição do desempenho, especialmente porque a avaliação entre os pares é uma das formas de se alcançar a responsabilização na qualidade de trabalho.

Apesar destas dificuldades, no entanto, as burocracias estabelecem padrões e avaliam o desempenho dos trabalhadores com base neles. Por exemplo, os policiais são normalmente solicitados a fazerem um certo número de detenções por mês. Os assistentes sociais são solicitados a manterem uma média mensal de visitas e de conclusão dos casos. Mas essas medidas estão relacionadas apenas com a segurança pública, ou com a capacidade dos clientes para lidar com os problemas que são, em parte, os objetivos dessas interações. Elas não têm nada a ver com a adequação das ações dos trabalhadores, ou com a justiça com que

²⁵ Rubinstein, "City Police", p. 32-43, 67.

foram feitas, que são os resultados finais que determinam as medidas pelas quais os trabalhadores são efetivamente julgados.

Não só essas normas não estão relacionadas com os objetivos, mas ainda não está claro se as elevações ou diminuições sinalizam para um melhor ou pior desempenho. A melhor ilustração para essa consideração é o problema de inferência a partir de estatísticas sobre a criminalidade. O real aumento das taxas de detenções é sinal que o desempenho da polícia melhorou? Ou é sinal de que houve uma deterioração do desempenho policial, indicando um aumento das atividades criminosas e, como consequência, o número de criminosos a serem detidos? Na verdade, as mudanças nas taxas de detenção podem não indicar nenhuma das hipóteses, refletindo mais as mudanças no tipo de patrulhamento policial. A diminuição das funções no serviço social melhorou o desempenho burocrático? Sim, apenas se melhorias são definidas como ter menos pessoas dependentes dos serviços sociais. A economia que cria a necessidade dos serviços sociais permanece estável e organizações públicas não mudam as práticas que afetam a demanda dos clientes de receber serviços. Essas são apenas ilustrações específicas da observação de que as estatísticas geradas pelas organizações podem informar pouco sobre os fenômenos que pretendem refletir, mas muito sobre o comportamento da organização que produziu as estatísticas.²⁶

Apesar das dificuldades para medir o desempenho, as burocracias de nível de rua aproveitam-se de alguns aspectos do desempenho para se avaliar. Eles tendem a procurar relatórios sobre o que pode ser medido como meio de exercer o controle. Por sua vez, o comportamento dos trabalhadores reflete os incentivos e sanções implícitos nessas medições.

A relação entre as medidas de desempenho e o comportamento foi talvez primeiro destacada pelo sociólogo Peter Blau, quando observou

²⁶ João I. Kitsuse e Aaron V. Cicourel, "A Note on the Use of Official Statistics", *Social Problems*, v. 11 (1963), p. 131-139.

que, quando a agência de empregos que ele estava estudando começou a ser avaliada em termos da sua taxa de colocação, os conselheiros deslocaram o foco do seu trabalho para os candidatos com maior chance em detrimento dos mais difíceis de serem colocados no mercado.²⁷ Isso ilustra a regra geral de que o comportamento nas organizações tende a ir em direção à compatibilidade com as formas como a organização é avaliada.

As burocracias de nível de rua também medem a formação e a experiência dos funcionários como uma forma de avaliar a qualidade. Essas alternativas representam qualidades que são hipoteticamente associadas ao bom desempenho. Assim, um corpo docente é avaliado em termos de sua formação educacional, embora o treinamento não seja diretamente relacionado a um ensino efetivo. As burocracias de nível de rua, muitas vezes, dependem da experiência ou do treinamento de seus trabalhadores como sinais de um serviço de qualidade, embora não esteja claro que maior treinamento ou mais experiência estejam associados a um trabalho melhor. Os pais de baixa renda, frequentemente, expressam o receio de que os professores experientes exerçam seus direitos de antiguidade e migrem para as escolas em bairros ricos. Mas a relação entre experiência e bom ensino é bastante problemática. Os professores menos experientes podem ser mais interessados, vibrantes, ambiciosos, formados mais recentemente, familiarizados com as novas técnicas, e mais compreensivos com uma clientela de baixa renda (É claro, com a falta de boas medidas de desempenho, raramente temos a oportunidade de testar a relação entre as medidas alternativas e suas implicações para o desempenho).

A organização por si mesma desenvolve medidas alternativas de desempenho, em cujas bases avalia e é avaliada. As cargas de trabalho, as taxas de detenção, as visitas domiciliares, a proporção entre trabalhadores e clientes são todas medidas da atividade de trabalho que

²⁷ Peter Blau, *"The Dynamics of Bureaucracy"*, rev. ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1963), cap 3.

servem aos órgãos públicos na ausência das medidas de desempenho. Assim, essas medidas alternativas tornam-se reificadas e orientam o desempenho futuro.²⁸

As organizações tendem a medir o que elas podem facilmente quantificar sem intromissão na interação dos trabalhadores com os clientes. A atenção organizacional concentra-se em duas dimensões principais. Em primeiro lugar, as organizações focam em analisar como o trabalhador gasta seu tempo. O controle da sala de aula e outras manifestações de disciplina são critérios importantes para a avaliação do professor, em grande parte porque esses são aspectos da sala de aula que podem ser observados sem intrusão.²⁹

“Uma vez que o fator determinante para a concretização das metas da escola é o contato entre alunos e professores no quadro institucional da escola, o principal controle que a organização tem sobre a ação dos professores quanto ao cumprimento das metas da escola é a aplicação das regras relativas à conduta do docente. Assim, o administrador pode medir a conformidade

²⁸ Ver Stanton Wheeler, “*The Structure of Formally Organized Socialization Settings*”, em Orville Brim, Jr. e Stanton Wheeler, “*Socialization after Childhood: Two Essays*” (Nova Iorque: John Wiley, 1966), p. 102ff.

Podemos supor que a disposição dos burocratas de nível de rua para desenvolver e do público em aceitar essas medidas de substituição de desempenho, reforça as tendências conservadoras. Quando essas qualidades reificadas são aceitas como boas ou significativas, ou até mesmo se elas simplesmente determinam a recompensa da agência, as pessoas que apresentam essas características permanecem, de certa forma, entrincheiradas. Significativamente, é altamente perturbador para o *status quo* quando essas medidas substitutas são desafiadas. É por isso que as reformas nos departamentos de polícia podem ser aperfeiçoadas, ao fazerem do diploma universitário algo condicionante para o emprego. Aqueles que prosperaram sob o antigo sistema, acabam sendo prejudicados por essa inovação. Porém, isso só valeria para os departamentos que anteriormente tinham uma equipe relativamente pouco instruída. Levar a questão ao extremo, também seria uma reforma desestabilizadora e, possivelmente, vantajosa em um departamento altamente qualificado para proibir o emprego de recém-formados. Da mesma forma, poderia inferir no *status quo* para recompensar os professores que já tivessem tido experiência de trabalho no exterior ou aqueles que demonstram habilidades específicas na interação com uma ampla variedade de estudantes, uma vez que essas são qualidades que normalmente não são recompensadas pelos sistemas das escolas públicas.

²⁹ Hawley, “*Organizational Rigidity in the Public Schools*”, p. 13

do professor com estas normas, em vez da sua efetividade, uma vez que, infelizmente, para muitos administradores, ambos são sinônimos”.³⁰ (ANDERSON, 1967, p.136)

As organizações podem desenvolver indicadores alternativos de desempenho e qualidade, mas os trabalhadores acomodam-se a essas medidas e mantêm-se independentes do controle organizacional. Uma vez que o nível da sua acomodação permanece sem fiscalização, a polícia pode atingir as cotas das multas em um único dia ou reduzir as formas graves de criminalidade ao reportar os roubos como furtos.³¹ Os inspetores da habitação podem parecer aumentar sua produtividade com a inspeção de mais locais, mas baixando seus padrões e reduzindo o tempo gasto por inspeção.³² As burocracias de nível de rua procuram validar as medidas de desempenho alternativas para o público em geral tentando parecer responsivas por meio desses padrões de desempenho. Embora, atualmente, haja grandes esforços para desenvolver sistemas de informação que dão impressão de aumentar a produtividade, há poucas estatísticas válidas onde a qualidade do desempenho está em questão.

Albert O. Hirschman destacou que existem duas maneiras gerais pelas quais as organizações podem ser autocorretivas. Membros ou consumidores podem retirar seu apoio organizacional e, assim, sinalizam para os gestores que algo está errado. Alternativamente, eles podem expressar suas preocupações ou objeções e, assim, ajudam as organizações a se corrigirem.³³ No entanto, a capacidade dos cidadãos

³⁰ James G. Anderson, “*The Authority Structure of the School: System of Social Exchange*”, *Educational Administration Quarterly*, v. 3 (Primavera, 1967), p.136, citado em Hawley, “*Organizational Rigidity in the Public Schools*”, p. 13.

³¹ David Seidman e Michael Couzens, “*Crime, Crime Statistics, and the Great American Anti-Crime Crusade: Police Misreporting of Crime and Political Pressures*” (Documento apresentado no the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C. 1972),

³² Ver, em geral, Pietro Nivola, “*Municipal Agency: A Study of the Housing Inspection Service in Boston*”. (Ph.D. diss., Harvard University, 1976).

³³ Albert O. Hirschman, “*Exit, Voice and Loyalty*” (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1970).

de afetar as organizações, retirando-se ou denunciando, depende da clareza com que eles recebem informações sobre as organizações.³⁴

Um problema importante das burocracias públicas em geral e, em particular, das burocracias de nível de rua, é que os clientes não recebem o tipo de informação que lhes permita comparar ou avaliar seu tratamento. Nem podem comparar o tratamento que recebem este ano com o tratamento oferecido aos clientes em outros anos ou comparar o desempenho de sua agência com o de agências semelhantes em outros lugares. Os cidadãos, em geral, e os pobres, em particular, resignam-se com níveis inferiores de serviço, já que eles não têm nada com que comparar suas experiências e não têm nenhuma referência para pensar que merecem o melhor. Sua estrutura de referência, se ela existir, é experimental. Mas o isolamento entre a maioria dos clientes dificulta uma interpretação efetiva das experiências e faz com que eles fiquem fortemente sujeitos à definição dos burocratas de nível de rua quanto à sua situação.

Experiências recentes com “*vouchers* de serviços” educacionais denotam a importância da ausência de medidas de desempenho nas burocracias de nível de rua. Primeiramente, os professores estavam muito resistentes a serem comparados com outros professores e com as equipes de outras escolas. Em segundo lugar, os pais raramente optavam por pesquisar a melhor escola, tendendo a apoiar as escolas convencionais. Considerando a presente análise, dificilmente se pode esperar que os pais façam suas escolhas quando não têm base para o entendimento sobre as melhores escolas. Seja qual for o problema que eles podem ter tido em suas escolas, os pais podem ter atribuído as dificuldades a si mesmos ou a seus filhos. Na ausência de informações sólidas sobre as alternativas, a segurança do que é conhecido foi, geralmente, a opção feita. De fato, nas experiências nas quais os sistemas de educação foram

³⁴ Ver Hawley, “*Organizational Rigidity in the Public Schools*”, p. 12.

capazes de diferenciar os programas de cada escola, os pais fizeram considerável exercício quanto às suas opções.³⁵

Em resumo, a incapacidade de medir o nível de desempenho dos burocratas de nível de rua tem grandes implicações no controle das organizações. Os supervisores e diretores das organizações podem disciplinar os trabalhadores, mas não a ponto de orientar de perto suas atividades em prol das preferências de organização, a menos que eles possam monitorar o desempenho e determinar quem está ou não correspondendo. No entanto, medidas alternativas de desempenho são desenvolvidas para proporcionar as ferramentas de controle às organizações e ao público, mesmo que essas ferramentas não sejam perfeitamente adequadas e até contraproducentes para os fins. Essas medidas afetam muito o comportamento dos trabalhadores, embora não necessariamente no sentido do favorecimento da organização ou do público. E os burocratas de nível de rua, reconhecendo a importância que as medidas de desempenho têm em limitar sua autonomia, resistem ativamente ao seu desenvolvimento e à sua aplicação.

³⁵ Gary Pontes, "Citizen Choice in Public Services: *Voucher Systems*", em E.S. Savas, ed., "*Alternatives for Delivering Public Services*" (Boulder, Colo: Westview Press, 1977), p. 51-109; David K. Cohen e Eleanor Farrar, "*Power to the Parents? – The Story of Education Vouchers*", *Public Interest*, n. 48 (Verão, 1977), p. 72-97.

CAPÍTULO 5

RELAÇÕES COM CLIENTES

Clientes não voluntários

Os clientes nas burocracias de nível de rua são não voluntários. Esse aspecto é óbvio em organizações públicas coercitivas, como os departamentos de polícia, mas também se aplica quando as dimensões coercitivas das relações entre a organização e o cliente são menos claras. Isso acontece porque as burocracias de nível de rua, muitas vezes, fornecem serviços essenciais que os cidadãos não podem obter em outro lugar. As organizações governamentais podem ter um monopólio sobre o serviço, os clientes podem não ser capazes de pagar serviços privados, ou eles podem não ter fácil acesso a eles. Os potenciais clientes dos serviços sociais, em um sentido, “voluntariam-se” para o registro nos serviços sociais, por exemplo, mas sua participação nesse sistema dificilmente é voluntária, se eles não têm disponibilidade de renda.

Onde o governo não monopoliza um serviço essencial, normalmente o serviço oferecido fica disponível apenas para os pobres. Os cuidados de saúde e serviços jurídicos, por exemplo, podem ser obtidos na rede privada, mas por um custo relativamente elevado. O custo para obter assistência privada nessas áreas é tão grande em relação à renda que os pobres são forçados a procurar ajuda através de serviços públicos ou a não conseguir nenhum tipo de serviço. Quanto mais pobre é a pessoa, mais suscetível é a se tornar um cliente não voluntário, não apenas de uma, mas de várias burocracias de nível de rua. As pessoas relativamente mais ricas podem procurar um médico particular em vez de uma clínica pública. Famílias de classe média, insatisfeitas com seus sistemas de educação, podem mudar de residência. Essas opções estão menos disponíveis aos pobres. Essa relação entre os pobres e as organizações públicas leva à conclusão de que as pessoas pobres recebem um tipo de tratamento qualitativamente diferente do Estado.

De fato, poderíamos prever que organizações públicas com clientes pobres fornecem tratamento diferenciado em relação àquelas que servem a mais pessoas ricas, inteiramente com base no pressuposto de que os pobres são muito mais dependentes dessas organizações.¹

O que significa dizer que os clientes das burocracias de nível de rua são não voluntários? Que diferença faz e por que elevamos essa consideração ao *status* de condição primordial de trabalho?

Se as burocracias de nível de rua têm clientes não voluntários, elas não podem ser disciplinadas por esses clientes. As burocracias de nível de rua, normalmente, não têm nada a perder se não satisfazem seus clientes. Elas vão tentar gerir um grande volume de queixas e, sem dúvida, tentar minimizar a gravidade das que são percebidas como difíceis de tratar ou aquelas para as quais não têm resposta. Mas gerir reclamações com sucesso é muito distante de promover mudanças nas políticas em resposta à insatisfação do consumidor. No entanto, como indicado no capítulo anterior, receber reclamações e corrigir a política em resposta a elas é uma das poucas formas pelas quais as organizações podem aprender com os clientes.²

¹ Outros têm comentado até que ponto os clientes de algumas organizações são não-voluntários, e eles tentaram avaliar a importância dessa distinção para o tratamento e o comportamento organizacional. Consulte Elaine Cumming, "Systems of Social Regulation" (Nova Iorque: Atherton, 1968). James D. Thompson debate sobre até que ponto as duas variáveis (até que ponto o membro de uma organização é, ou não, rigorosamente conduzido por suas regras e pressupostos, e se os não-membros, neste caso os clientes, participam ou não da interação voluntária) afetam a relação entre membros e não-membros de uma organização. A dicotomia de Thompson sobre a variável de interação apresenta as escolhas na forma extrema e não acomoda gradações. As duas variáveis de Thompson, quando combinadas, geram quatro tipos organizacionais; nossa análise chama a atenção para a probabilidade de que, analiticamente, a participação dos mais pobres nas operações com os órgãos públicos tende a ser obrigatória. Ver Thompson, "Organizations and Output Transactions", em Elihu Katz e Brenda Danet, eds., "Bureaucracy and the Public" (Nova Iorque: Basic Books, 1972), p. 191-211.

² Na medida em que clientes podem afetar o comportamento do médico é o tema do artigo de Eliot Freidson, "Client and Medical Practice", *American Journal of Sociology*, v. 65 (janeiro, 1960), p. 374-382. Ver também, Amitai Etzioni, "Administration and the Consumer", *American Sociological Quarterly*, v. 3, n. 2 (setembro, 1955), p. 257-264.

Às vezes, as burocracias de nível de rua são até recompensadas pela redução de sua clientela. Agências do serviço social nos Estados Unidos são criticadas por seu grande número de clientes, embora uma organização pública que alcance menos da metade da população elegível, em outros contextos, possa ser considerada como um fracasso colossal. Outras vezes, as burocracias de nível de rua são indiferentes à perda de clientes ou à sua insatisfação. Em parte, isso se deve a uma proposição desenvolvida anteriormente. Se a demanda por serviços é praticamente inesgotável em relação à oferta, então, o fato de alguns clientes estarem insatisfeitos com a qualidade ou com o nível de serviço significa apenas que seus lugares serão tomados por outros que necessitam do serviço e estão dispostos a aceitar os custos de procurá-lo.

Mesmo em situações em que imaginamos que as burocracias de nível de rua sofreriam a perda de clientes, as burocracias muitas vezes parecem relativamente indiferentes. Considere o caso das escolas públicas em uma área central da cidade que perderam alunos brancos e de classe média e não conseguiram reter os alunos de classe inferior. Apesar das receitas da escola basearem-se, em geral, por aluno matriculado, essas perdas de população normalmente têm pouco efeito sobre as práticas escolares.

Devem existir maneiras de explicar essa falta de resposta às reduções de clientes. A manutenção dos professores mais experientes, por exemplo, pode significar que eles não consideram seus postos de trabalho ameaçados pela queda no número de matrículas. Ou talvez os funcionários da escola pensem que eles não são capazes de combater os atrativos das escolas suburbanas e paroquiais ou de influenciar os níveis de desistência. Qualquer que seja a explicação para a incapacidade das escolas em relação ao declínio de matrículas,³ surpreendentemente elas dão pouca ênfase a programas para manter os alunos e às políticas públicas voltadas a mostrar o lado positivo das escolas e reforçar o

³ Ver Willis Hawley, *"Organizational Rigidity in the Public Schools"*, (documento apresentado no the Annual Meeting of the American Political Science Association, setembro, 1971), p. 15.

orçamento a longo prazo. Ao contrário, as escolas lutam por seus orçamentos em arenas políticas de interesse local sem grande ênfase na satisfação dos consumidores.

O fato de os clientes serem não voluntários tem implicações significativas, não apenas para a direção dos serviços públicos como um todo, mas também para a qualidade das interações entre os burocratas de nível de rua e os clientes. Isso acontece principalmente porque os clientes não voluntários não podem evitar ou revogar os encontros com os trabalhadores. Quando ambas as partes são livres para continuar a interação (ou não), os participantes podem definir os limites dos custos que aceitam antes de terminar a relação. Se o encontro é imprescindível, isto é, se cada participante quer algo do outro, eles vão continuar a perseguir seus objetivos dentro da relação, na medida em que avaliam que os objetivos são maiores do que o custo em procurá-los. Isso permite uma grande variedade de táticas implícitas de negociação, especialmente se ambas as partes têm interesse em investir na relação.⁴

No entanto, se uma das partes não entra na relação voluntariamente ou deve sustentar a relação porque deseja um bem muito desejado e não há alternativas para consegui-lo, já que é controlado pela outra parte da relação, a natureza da interação muda. Os custos que a pessoa não voluntária na interação terá que aceitar e sustentar tornam-se muito maiores. Com efeito, quanto menos voluntária a interação, menos útil ela é, até para compreender a interação em termos dos limites dos custos aceitável para as pessoas, na medida em que os clientes não podem facilmente abrir mão do serviço.

Os burocratas de nível de rua podem impor os custos do abuso pessoal, do tratamento negligente ou da inconveniência, sem necessariamente sofrer penalidade ou retaliação da outra parte. Quando a equipe médica se refere aos pacientes como "lixo", "ralé", "mentirosos", "caloteiros" e

⁴ Encontrei a discussão mais acessível sobre negociação, em Thomas Schelling, *"The Strategy of Conflict"* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1960).

assim por diante, existe a tentação de dizer que essa é uma reação à superioridade moral que eles sentem sobre a classe inferior.⁵ No entanto, negligência e abusos de pacientes são uma consequência do caráter não voluntário da natureza de clientes que são pacientes, e não estritamente da burocracia ou das discrepâncias de classe. Isso é sugerido pela observação de que os médicos na prática privada também podem negligenciar os pacientes, se houver uma oferta limitada de profissionais, mas eles se tornam muito mais solícitos quando os pacientes têm alternativas médicas à disposição.⁶

No eufemismo utilizado por várias burocracias de nível de rua, eles não precisam se preocupar se os clientes vão “fugir”. Se os clientes se recusam a continuar interagindo com as burocracias de nível de rua, a culpa deve ser sempre atribuída ao cliente. “Fujões”, “perdidos”, “incorrigíveis” e “socialmente desorganizados” são rótulos que indicam que a saída do cliente é atribuível a um defeito seu.

Conflito, reciprocidade e controle

O caráter não voluntário dos clientes ajuda a explicar por que eles não estão entre os principais grupos de referência dos burocratas de nível de rua (ver capítulo 4). Mas isso não significa que os clientes estão desamparados na relação. Os burocratas de nível de rua, de certa forma, também são dependentes de clientes. Os clientes têm um estoque de recursos e, portanto, podem exigir alguns custos baixos. Isso porque os burocratas do nível de rua devem obter a anuência do cliente em suas decisões, particularmente quando eles são avaliados em termos do comportamento ou do desempenho do cliente.

⁵ Julius Roth, “Some Contingencies of the Moral Evaluation and Control of Clientele: The Case of the Hospital Emergency Service”, em Yeheskel Hasenfeld e Richard English, eds., “Human Service Organizations” (Ann Arbor, Mich: University of Michigan Press, 1974), p.502. Para uma orientação geral da perspectiva aqui implícita, ver Erving Goffman, “Strategic Interactions” (Philadelphia, Pa: University of Pennsylvania Press, 1969).

⁶ Eliot Freidson, *dominância profissional* (Nova Iorque: Atherton, 1970).

A ordem dentro de uma prisão é uma consequência do ajuste feito pelos guardas em troca da obediência dos prisioneiros ao regulamento geral.⁷ Assim é com a maioria das organizações sociais. Para desempenhar seu trabalho sem problemas, os policiais devem obter o consentimento dos suspeitos que apreendem. Os professores devem assegurar a cooperação dos alunos, antes que possam começar a ensinar. Os assistentes sociais devem obter a concordância dos beneficiários dos serviços sociais, no caso de determinações ou de pedidos mais demorados. Mas há vários exemplos de clientes que colaboram ativamente nas interações: é a criança que pode se abster de fazer uma pergunta, por medo de deixar o professor irritado; ou o violador das leis de trânsito que deixa de contestar o que considera uma decisão injusta do policial; ou o cliente dos serviços jurídicos que, embora com alguns problemas, está muito confuso para levantar questões sobre seu caso.

Para a maioria, exceto para as burocracias mais coercitivas, clientes dão seu consentimento porque: aceitam a legitimidade da posição e da decisão dos burocratas de nível de rua; antecipam que a dissidência não seria produtiva; ou se consideram favorecidos pela decisão ou pela atitude tomada. Também pode ser uma combinação entre os três elementos. A maioria dos conflitos com a burocracia parece ser caracterizada pelo consentimento dos clientes, mas a estrutura das opções disponíveis aos clientes limita a gama disponível de comportamentos alternativos. Em suma, o consentimento dos clientes é continuamente gerido pelas organizações públicas.

Não é exigido que os burocratas de nível de rua comandem. Os clientes mantêm controle em resposta ao poder superior dos trabalhadores. Isso não quer dizer que os clientes são dóceis, já que poderiam sofrer uma retaliação imediata se tiverem um comportamento discordante. Ao contrário, a obediência, na maioria das burocracias de nível de rua, pode ser o resultado da posição superior dos trabalhadores, de seu

⁷ Ver Gresham Sykes, *a sociedade dos cativos* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1958), p. 48-58.

controle sobre os benefícios desejados, e de sua potencial capacidade de negar os benefícios ou de torná-los mais caros.

A obediência também resulta do meio social, o que, de maneira geral, sugere as expectativas de comportamento do cliente. Os leitores baixam a voz nas bibliotecas, os réus falam respeitosamente com os juízes, os pacientes aguardam calmamente pelos médicos, as crianças obedecem aos professores, não exatamente pela iminência de retaliação, mas porque eles têm uma relativa consciência do que são os "bons" modos de comportamento e têm um vago conhecimento de que desvio a essas normas poderá ser punido.⁸

No entanto, os burocratas de nível de rua, às vezes, exibem um comportamento que sugere fortemente que essa consciência do que deve ser um bom comportamento é justificada. Os burocratas de nível de rua, de fato, repreendem ou adotam sanção para o desvio de padrões aceitáveis de comportamento do cliente. Eles dominam as interações com os clientes. Sinalizam e ensinam os clientes a se comportar "corretamente". Eles estabelecem os padrões de trabalho para maximizar o controle sobre os clientes, independente de quaisquer objetivos das políticas públicas.

A necessidade do controle dos clientes é uma necessidade evidente em muitas áreas de trabalho, não apenas nas burocracias de nível de rua. As relações são sempre recíprocas, em algum grau. Se uma das partes procura controlar a outra, esta pode aumentar os custos da primeira, procurando ganhar ou exercer o controle, mesmo que a primeira seja, sem dúvida, mais poderosa. Essa observação, que tem aplicabilidade universal desde as lutas de guerrilhas até os campos de concentração, toma forma nas burocracias de nível de rua sob vários aspectos.

⁸ Para uma discussão das maneiras pelas quais os internos são induzidos a contribuir para o seu próprio controle em hospitais psiquiátricos e outras instituições que limitam totalmente a vida das pessoas, ver Erving Goffman, *Asilos* (Garden City, NY: Doubleday, 1961), p. 177-207.

Primeiro, os burocratas de nível de rua, de forma geral, são pressionados com pesadas cargas de trabalho e com as exigências de decisões rápidas, de forma que os clientes podem impor custos significativos simplesmente por tomar o tempo dos trabalhadores. Uma vez que o tempo pode ser bastante barato para os clientes, ou suas necessidades elevadas em relação ao valor que dão ao tempo, os clientes têm, potencialmente, uma série de recursos à disposição que podem afetar suas relações com os burocratas de nível de rua.

Em segundo lugar, é característica dos burocratas de nível de rua terem limitação quanto aos recursos que podem utilizar na obtenção de obediência e concordância do cliente. Essas restrições consistem em normas burocráticas e profissionais e de um processo equitativo que, em algum grau, impõe limites sobre o que pode ou não ser feito com os clientes (não obstante existam exceções absurdas). Eles também são limitados por normas sociais relativas a um comportamento adequado para com as outras pessoas e pelo reconhecimento de que o poder deve ser acompanhado de responsabilidade, especialmente quando os clientes são identificados (na realidade, definidos) como social ou economicamente carentes. Esse ponto é enfatizado não pelo fato de os burocratas de nível de rua serem pressionados a não abusar das suas posições, mas porque o que precisa ser explicado é a mobilização do poder. As burocracias modernas, que são demasiadamente severas, perdem sua legitimidade se suas ilegalidades forem divulgadas. Além disso e em última análise, elas são ineficazes caso precisem de muita força para assegurar adequado controle sobre o cliente.

Em terceiro lugar, há um limite no qual a satisfação dos clientes ou seu desempenho são importantes para os burocratas de nível de rua. Uma intervenção bem-sucedida, expressões de gratidão e mudanças do comportamento na direção desejada são valorizadas pelos trabalhadores de nível de rua, sendo ou não essas atitudes, de alguma maneira, atribuíveis a seu trabalho.

Os clientes, por vezes, manipulam o benefício que recebem dos burocratas de nível de rua a fim de afetar futuras interações. As estratégias do cliente incluem a passividade e a aquiescência, expressões de empatia para com os problemas dos trabalhadores e a humilde aceitação da sua própria responsabilidade para com sua situação. A posição desfavorável dos clientes os obriga a gerirem seu comportamento, a fim de evitar ofender os trabalhadores ou fornecer uma evidência negativa sobre seu caráter. Em algumas situações, os clientes podem efetivamente expressar raiva ou exigir seus direitos, mas essas estratégias parecem ser úteis apenas em determinadas circunstâncias e, geralmente, não por muito tempo.⁹

Uma vez que o cliente tem alguns recursos que podem afetar a relação com os burocratas de nível de rua, esta não se dá absolutamente de forma equilibrada. É uma relação de poder "unidirecional", na qual "a capacidade para tomar decisões e de realizá-las é de exclusiva, ou quase exclusiva, propriedade de um dos grupos...".¹⁰ A relação é essencialmente determinada pelas prioridades e preferências dos burocratas de nível de rua, mas o caráter e os termos da relação são substancialmente afetados pelos limites do trabalho.

A construção social de um cliente¹¹

As pessoas vêm às burocracias de nível de rua como indivíduos únicos, com diferentes experiências de vida, personalidades e em suas circunstâncias de vida. Em seus encontros com as burocracias, eles

⁹ Goffman, "*Strategic Interactions*".

¹⁰ Ira Katznelson, "*Black Men, White Cities*" (Nova Iorque: Oxford University Press, 1973), p. 25. Sobre a conceituação de pesquisas sobre as relações de dominância e subordinação, ver cap 2.

¹¹ O título desta seção é, obviamente, uma paráfrase (Apt, eu confio) de Peter Berger e Thomas Luckmann, "*The Social Construction of Reality*" (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1976). Para uma elaboração detalhada do processo de categorização do cliente, ver Jeffrey Prottas, "*People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*" (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979).

são transformados em clientes, enquadrados em um número muito pequeno de categorias, são tratados e se tratam como se eles coubessem dentro de definições padronizadas de unidades concebidas para nichos burocráticos específicos. A transformação das pessoas em clientes, sendo atribuídas a elas categorias de tratamento pelos burocratas, e tratando-as em termos dessas categorias, é um processo social. As características do cliente não existem fora do processo que dá origem a elas. Uma parte importante desse processo é a maneira como as pessoas aprendem a se tratar, como se fossem seres dentro de categorias.

Se a “realidade” é uma construção social, pode haver consenso sobre suas características se as pessoas que compõem a interação não estão em conflito, ou se são relativamente iguais. Espectadores em uma luta de boxe podem entrar em acordo sobre o que está acontecendo no ringue, mesmo que tenham diferentes origens sociais (mesmo aqui temos de ser cautelosos, uma vez que a luta pode significar algo completamente diferente para pessoas de diferentes classes). Da mesma forma, os pugilistas podem ter uma visão parecida da realidade porque compartilham o objetivo comum de apresentar um show, ou porque, enquanto em combate, eles estão relativamente no mesmo nível.

Existe um pequeno acordo, no entanto, sobre a imagem da realidade, com a qual os clientes e os burocratas de nível de rua se preocupam. Isso ocorre porque os dois estão intrinsecamente em conflito sobre os objetivos e, ao mesmo tempo, a relação é extremamente desigual. O que os burocratas de nível de rua pensam que fazem pode ter pouca ligação com o que os clientes pensam que está acontecendo. Os clientes tendem a vivenciar suas necessidades como problemas individuais e suas demandas como expressões individuais de suas expectativas e mágoas. Muitas vezes eles esperam um tratamento adequado como indivíduos e são, em grande medida, incentivados pelas instituições públicas e pela sociedade em geral a terem essa expectativa. Por outro lado, os burocratas de nível de rua vivenciam os problemas do cliente como um apelo a categorias de ação. As demandas individuais de um cliente são percebidas como componentes de um grupo. Expectativas

de um tratamento adequado são enquadradas em termos de soluções satisfatórias para um correto processamento de todo o trabalho, em vez de em termos da melhor solução para os casos individuais. Os clientes buscam serviços e benefícios; os burocratas de nível de rua buscam o controle sobre o processo para fornecê-los.

Existem quatro dimensões básicas no controle exercido pelos burocratas de nível de rua sobre os clientes. Cada um afeta alguma dimensão da "construção" do cliente. Resumidamente, os burocratas de nível de rua exercem controle sobre: (1) distribuir os benefícios e sanções que devem ser fornecidos pela organização; (2) estruturar o contexto das interações com os clientes e com suas agências; (3) ensinar os clientes como se comportar como clientes; e (4) atribuir recompensas psicológicas e sanções associadas às relações dos clientes com eles.

A distribuição de benefícios e sanções

Ao alocar benefícios e sanções, os burocratas de nível de rua, obviamente, afetam o bem-estar relativo de seus clientes. Eles contribuem para a mudança e o desenvolvimento, para os recursos que o cliente controla, e para a situação da qual os clientes sofrem ou desfrutam.

Na medida em que a elegibilidade para as prestações de serviços públicos, muitas vezes, pode parecer clara e inequívoca, uma parte considerável da elegibilidade é, de fato, problemática. Regras e regulamentos fornecem apenas uma medida de orientação na determinação da elegibilidade. Isso ocorre porque a discricionariedade deve ser usada para determinar a elegibilidade para a situação apresentada, como no caso de um advogado dos serviços jurídicos que deve decidir se um cliente em potencial está diante de uma situação emergencial e, portanto, se é elegível para os serviços dentro das políticas da organização. Também pode ocorrer porque classificar o comportamento ou os antecedentes do cliente é uma questão de discricionariedade, assim como avaliar se o comportamento de um

aluno ou de um prisioneiro constitui atitude de insolência. Ou pode ocorrer porque as categorias em que os clientes se enquadram são realmente problemáticas e não fixas, como na determinação judicial que considera um réu juvenil “um bom garoto em apuros” em vez de “uma maçã podre”.¹² Na medida em que a distribuição de benefícios ou de sanções é negociada entre os burocratas de nível de rua e os clientes, através de estratégias interpessoais e de manobras implícitas, a alocação de benefícios e sanções é claramente parte de um processo de construção do perfil do cliente.

Estruturação do contexto

Isso leva a uma segunda dimensão do nível de controle dos burocratas de nível de rua sobre os clientes. Os aspectos mais importantes das interações com os clientes são os que afetam a estrutura das interações: onde vão acontecer, com que frequência, em que circunstâncias, com que recursos. A estrutura das interações limita e determina a gama de ações comportamentais a partir das quais os clientes podem escolher suas respostas.¹³ Os burocratas de nível de rua organizam o contexto da tomada de decisão para que sejam capazes de processar os clientes sob as circunstâncias mais favoráveis ao controle do seu comportamento. Eles não são constrangidos pelo medo de retaliação por parte do cliente e, na maioria das vezes, podem impor ao cliente os custos envolvidos. Assim, os burocratas de nível de rua desenvolvem rotinas que preparam as pessoas para alcançar o *status* de cliente e suas organizações impõem formas padronizadas na seleção das pessoas para maximizar a utilização dos recursos da organização (ver capítulos 7 a 9). Desse modo, o comportamento perturbador, antagônico, ou não cooperativo do cliente não é desencorajado antes que aconteça.

¹² Para a importância dessas distinções nos processos do tribunal juvenil, ver Robert Emerson, “*Judging Delinquents*” (Nova Iorque: Aldine, 1969).

¹³ Sobre a distinção entre estrutura e comportamento, ver Katznelson, *Black Men, White Cities*, cap 2.

Ensinar o papel do cliente

Uma terceira dimensão do controle dos burocratas de nível de rua sobre os clientes consiste em ensinar o papel do cliente. Observamos o ensino do papel do cliente nas escolas, onde as crianças são socializadas para os procedimentos da organização das salas de aula (e para as exigências do trabalho na indústria e nas empresas modernas). As crianças são ensinadas a levantar a mão se quiserem falar, a andar aos pares segurando a mão do parceiro e a organizar seu trabalho para começar e terminar dentro de um período determinado.

Embora muitas dessas lições sejam aplicadas adequadamente em termos das rotinas estabelecidas para processar o trabalho (ver capítulo 9), existem vários aspectos do ensino do papel do cliente que podem ser considerados aqui.

Imagine uma situação em que uma burocracia relativamente moderna tem que, rotineiramente, selecionar clientes que não têm nenhuma ideia sobre as expectativas burocráticas. Custos pesados podem ser fixados sobre clientes mais vulneráveis. A seleção em massa e desumana de imigrantes na ilha de Ellis durante a imigração em massa do sul e do leste da Europa é um exemplo. Porém, onde a cooperação dos clientes é necessária para o bom funcionamento dos burocratas – ou seja, onde a falta de cooperação, por irritação ou ignorância, pode travar o funcionamento burocrático, a burocracia aposta em ensinar aos clientes o que se espera deles. Esse fenômeno tem sido observado no caso dos novos imigrantes em Israel, que, provenientes de sociedades tradicionais, muitas vezes carecem de uma simples compreensão sobre o funcionamento das modernas instituições sociais.

Considere, por exemplo, um motorista de ônibus que sai do veículo para ensinar a ideia de fila (“primeiro a chegar, primeiro a ser servido”), uma ideia que é nova para muitos de seus novos passageiros imigrantes. Da mesma forma, a enfermeira na clínica do bem-estar do bebê pode ser vista ensinando às mulheres, informalmente, quais

de suas necessidades são adequadas aos serviços de saúde e quais devem ser encaminhadas para outras organizações.¹⁴

Ensinar o papel do cliente não se limita às crianças ou aos imigrantes recém-chegados a instituições modernas. Enquanto os novatos podem ter que ser instruídos desde o início, o caso mais comum é o das pessoas que já estão em sintonia com as exigências do serviço e só incidentalmente são lembradas do bom comportamento do cliente. A maior parte do tempo, as pessoas agem de forma adequada, servindo de modelo para os outros. Mas elas serão impelidas a ter um comportamento adequado se elas se dispersarem. O uniforme, o cassetete e a arma do policial são suficientes para fazer a maioria dos cidadãos respeitar a autoridade policial, caso não estejam inclinados a isso. Os professores têm uma variedade de pequenas recompensas (estrelas) e punições (minutos depois da aula) para ajudar a manter as crianças na linha.

Constantes desvios do padrão esperado, frequentemente, podem ter consequências graves para os infratores. Advogados dos serviços jurídicos têm sido observados saindo das entrevistas com clientes (uma atitude muito pouco profissional) quando os clientes não lhes permitem ditar os termos da entrevista.¹⁵ Os educadores podem revogar o direito das crianças à educação, se elas persistirem em interromper as aulas. A polícia espera que os cidadãos obedeçam a ordens. Os incidentes ocasionais em que pessoas surdas ou mentalmente deficientes são abatidas pela polícia que desconhecem se tratarem de portadores de deficiência são exemplos trágicos das sanções feitas a pessoas que não se comportam como o esperado.

Existem pelo menos quatro dimensões do papel do cliente que os burocratas de nível de rua expressam. Em primeiro lugar, como esta

¹⁴ Elihu Katz e N.s. Eisentadt sociológica, "Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants", em Elihu Katz e Brenda Danet, eds., "Bureaucracy and the Public", p. 79.

¹⁵ Relatório por Carl Horticka, "Legal Services Lawyers Encounter Clients. A Study in Street-Level Bureaucracy" (Ph.D. diss. Massachusetts Institute of Technology, 1976).

discussão já sugeriu, eles dão sugestões quanto ao grau de respeito esperado. O que é o respeito apropriado irá variar entre cada serviço. Os psicólogos da educação podem incentivar os alunos a demonstrar independência; os juízes podem exigir respeito absoluto aos símbolos do processo judicial. As expectativas da polícia quanto aos membros das gangues têm sido observadas atentamente.

A polícia espera que os cidadãos cumpridores da lei expressem o seu respeito pela lei, dirigindo-se a seus representantes com vários gestos de deferência. É desejável que a presença física do suspeito comunique civilidade, polidez, penitência e, talvez, medo. Além disso, o uso de termos como "Senhor" e "Oficial" é esperado como indício de que o jovem compreendeu sua humilde posição.¹⁶

Observações semelhantes poderiam ser feitas para cada uma das burocracias, considerando o grau e as formas de respeito esperados pelos trabalhadores.

Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua comunicam as penalidades caso não haja o respeito apropriado. Professores e policiais ensinam lições de respeito através do exemplo ("Eu vou fazer de você um exemplo"). Eles não vão permitir facilmente que uma afronta à sua autoridade fique incontestada, uma vez que isso ensinaria uma lição contrária: que a falta de respeito não será punida. Mais uma vez, lições desse tipo são geralmente ensinadas sutilmente. Ameaça, intimidação ou punição serão mais frequentemente insinuadas do que realizadas.

Em terceiro lugar, os burocratas de nível de rua informam aos clientes qual deve ser o seu nível de expectativa adequado. Isso é complicado porque, de alguma forma, a sociedade ensina que os cidadãos têm o direito à igualdade de tratamento e a serviços responsivos. A ideologia do serviço público exorta as pessoas a buscar segurança, saúde,

¹⁶ Carl Werthman e Irving Piliavin, "Gang Members and the Police", em David Bordua, ed., "The Police: Six Sociological Essays" (Nova Iorque: John Wiley, 1967), p. 87.

educação, e outros objetivos das agências públicas. O conhecimento difuso do público sobre as burocracias, que seriam caracterizadas pela formalidade, ineficiência, corrupção e fraude, ajuda a esvaziar as expectativas, mas não o faz inteiramente, uma vez que os indivíduos têm esperança e procuram por um tratamento ágil.

A nível individual, os burocratas de nível de rua, muitas vezes, informam aos clientes que eles devem ter baixas expectativas sobre os serviços. O monitoramento dos alunos pelos professores, mesmo quando feito informalmente, transmite-lhes a ideia que não é esperado deles aprender muito. A polícia informa diretamente aos cidadãos que eles não podem esperar muito quanto à recuperação de bens roubados. Os assistentes sociais dizem a seus clientes que não há nada que possa ser feito para aumentar os seus benefícios.

Se nada realmente pode ser feito, é bom que isso seja transmitido aos clientes. O problema é que "nada pode ser feito" é apenas outra maneira de dizer que a burocracia, ou o trabalhador individualmente, não pretende mudar as prioridades. A Organização dos Direitos do Bem-Estar Social, durante um período, fez uma campanha bem-sucedida para angariar benefícios para os membros que já estavam inscritos, mas que não seriam atendidos rapidamente porque a assistência social local não procurou maximizar os benefícios dos clientes. Da mesma forma, durante o movimento de greve dos aluguéis na cidade de Nova Iorque, em 1964-1965, os inquilinos foram capazes de ganhar prioridade com as agências de habitação local por causa de sua associação com organizações grevistas.¹⁷ "Nada mais pode ser feito" muitas vezes significa realmente: "As prioridades não serão alteradas no seu caso, mas poderiam ser". Uma vez que as prioridades poderiam ser e, muitas vezes, são alteradas com frequência, as burocracias têm participação na ocultação da capacidade de mudança da política (pode ser que

¹⁷ Michael Lipsky e Margaret Levi, "Community Organization as a Political Resource", em Harlan Hahn, ed., "People and Politics in Urban Society" (Beverly Hills, California: Sage, 1972), p. 195-196; Michael Lipsky, "Protest in City Politics" (Chicago: Rand Mc Nally, 1970).

nem mesmo os gestores burocráticos acreditem ou entendam que as prioridades podem ser alteradas).

No nível da organização, as burocracias também tentam transmitir graus adequados de expectativas. Longas filas não apenas desencorajam potenciais clientes, mas também mostram que muitas pessoas têm de ser selecionadas; logo, os clientes deveriam concluir que os trabalhadores têm pouco tempo para gastar com eles ou com seus problemas. A realização de entrevistas de admissão no serviço de bem-estar social em um único ambiente do escritório, de modo a permitir que os trabalhadores e os clientes possam ouvir todas as entrevistas que estiverem sendo conduzidas, mostra aos clientes que eles não podem esperar privacidade. Sessões de acusação no tribunal inferior mostram claramente aos réus – que estão esperando um o juiz muito ocupado – que o tribunal desenvolveu procedimentos para acelerar o processo, que o tribunal aprecia a cooperação com o processo, e que a maioria das pessoas aceita sua incapacidade de compreender o que está acontecendo.

Os burocratas de nível de rua, muitas vezes, tentam envolver seus clientes nas dificuldades de seu trabalho a fim de obter a compreensão ou a simpatia por sua posição. Afirmar que “Eu só estou fazendo o meu trabalho”, ou “Estou cumprindo ordens” ajudam a trazer o cliente para o ponto de vista de uma organização. O cliente é implicitamente solicitado a abandonar seu próprio interesse em nome de uma interação amigável, sem tom abertamente conflituoso. Mas há pouca escolha envolvida, uma vez que a estrutura da instituição requer o consentimento do cliente ou ele se arrisca desagradar o burocrata de nível de rua, mais poderoso que ele. Sem dúvida, muitos trabalhadores realmente afirmam tais alegações, e muitas vezes elas são realmente apreciadas pelos clientes. Ainda assim, em situações potencialmente conflituosas, essas alegações funcionam para obter a conformidade do cliente de uma forma persuasiva, em vez de coercitiva.

Quarto, em algumas circunstâncias, os burocratas de nível de rua fornecem informações sobre o funcionamento do sistema. Ao fazê-lo,

alertam os clientes sobre alternativas disponíveis para eles na atual estrutura. A maioria dos clientes gostaria de saber mais sobre como negociar com o sistema, mas essa informação raramente é fornecida para todos os clientes. Em vez disso, os burocratas de nível de rua exercem sua discricionariedade quando fornecem essa informação em uma base seletiva. Isso se torna uma das poucas maneiras pelas quais eles são capazes de favorecer diretamente clientes, sem limitar as normas burocráticas de equidade. Eles não tomam decisões em favor de um cliente em detrimento de outro. Eles simplesmente informam seletivamente os clientes sobre como utilizar o sistema para obter melhor vantagem. Assim, eles respeitam a equidade na tomada de decisão; é apenas a informação que é distribuída de forma seletiva. Os clientes que são favorecidos, no entanto, recebem um benefício enorme quando as normas universalistas para a tomada de decisão operam. Saber como se posicionar de forma a aumentar a probabilidade de uma decisão favorável é uma vantagem substancial.¹⁸

Às vezes, ensinar aos clientes como trabalhar com o sistema significa favorecer alguns, fornecendo-lhes informações especiais. Funcionários da área de habitação em Boston fizeram isso quando treinaram os candidatos idosos sobre como aplicar formulários para os alojamentos de emergência.¹⁹ Os inspetores da habitação de Boston fizeram isso, lembrando que os proprietários de imóvel poderiam solicitar determinadas audiências.²⁰ Às vezes, ensinar sobre o sistema assume a forma de discriminar alguns clientes, negando-lhes a informação dada aos outros. Funcionários do bem-estar social na Carolina do Norte,

¹⁸ Durante o treinamento, os burocratas de nível de rua estão apenas contribuindo para um processo no qual o cliente participa das atividades para garantir que eles reflitam sobre o que será oferecido como a melhor oportunidade ou o resultado mais favorável (obtendo o melhor juiz, professor, assistente social; formulando as palavras corretas; tendo os documentos prontos etc.).

¹⁹ Jon Pynoos, *Breaking the Rules: The Failure to Select and Assign Public Housing Tenants Equitable*, (Ph.D. diss., Harvard University, 1974). Ver cap. 2, p. 21-22.

²⁰ Pietro Nivola, *Municipal Agency: A Study of the Housing Inspectional Service in Boston* (Ph.D. diss. Harvard University, 1976), cap 3.

aparentemente, fizeram isso ao informar a maioria dos clientes, mas não todos, sobre seu direito de requerer assistência.²¹

Em outras situações, os burocratas de nível de rua ensinam aos clientes como obter melhores resultados em outras burocracias. Essa é uma prática comum entre os trabalhadores que preparam os clientes para outras organizações. Assim, um trabalhador social irá instruir um cliente sobre a forma de obter um tratamento favorável em um encaminhamento. O advogado irá instruir o cliente sobre a melhor forma de impressionar um juiz.²²

Treinar clientes selecionados, por vezes, parece inócuo, mas quase sempre tem efeitos redistributivos. O acusado instruído a parecer penitente perante o juiz faz com que os outros que não conseguem receber treinamento pareçam desafiadores em comparação a ele. Os funcionários da área de habitação que treinaram os candidatos idosos sobre como aplicar para as categorias de alojamento de emergência ajudaram esses candidatos a receber melhores unidades mais rapidamente, em detrimento de outros, igualmente merecedores. Potenciais beneficiários do serviço social foram prejudicados pela

²¹ Alan Keith-Lucas, *"Decisions about People in Need"* (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1957), p. 224

²² Jerome Skolnick descreve como os advogados de defesa instruem clientes para obter os melhores resultados no sentido de expressar arrependimento e perplexidade em seu próprio comportamento, em vez de tentar explicar o comportamento em si, embora esta seja a sua inclinação. Skolnick, *"Social Control in the Adversary System"*, *Journal of Conflict Resolution*, v. 11, n. 1 (1967), p. 59-67, em Jerome Skolnick e Richard Schwartz, eds., *"Society and the Legal Order"* (Nova Iorque: Basic Books, 1970), p. 414-423, citação na p. 418.

falta de funcionários que explicassem sobre seu direito de aplicar para os serviços.²³

Na medida em que esse treinamento tendencioso permanece secreto, imagina-se que a legitimidade pública e o respeito pela agência aumentariam. Ninguém iria se imaginar sendo prejudicado enquanto alguns se sentiriam favorecidos. Mas, na medida em que esses vieses se tornam conhecidos ou são expostos, eles tendem a minar a legitimidade da agência.

Benefícios psicológicos e sanções

Uma quarta dimensão do controle sobre os clientes consiste em produzir os benefícios psicológicos e sanções que resultam do envolvimento do cliente com a burocracia ou que estão relacionados ao *status* de cliente. Há dois aspectos que contam nessa dimensão psicológica. O primeiro diz respeito às recompensas e sanções adquiridos dentro do processo de interação com a burocracia. O segundo diz respeito às implicações para a sociedade como um todo, que se relacionam ao *status* de cliente atribuído pela burocracia.

Em qualquer interação, as pessoas trocam informações relativas a si mesmas umas com as outras.²⁴ Quando uma pessoa em uma interação

²³ A tendência dos burocratas em tratar uma parte da população, especialmente em oposição aos mandatos formais, é explorada em Brenda Danet, "Giving the Underdog a Break: Latent Particularism Among Customs Officials", em Katz e Danet, "Bureaucracy and the Public", p. 329-337. Danet discute tais tendências em termos do "particularismo latente" dos burocratas. A partir de um ponto de vista organizacional, o particularismo "latente" é discutido em termos de desburocratização, em Elihu Katz e N.s. Eisenstadt, "Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants", em Katz e Danet, p. 73-88. O treinamento do cliente como discutido aqui é uma forma de "desburocratização". O termo destina-se a refletir a partida de um tipo ideal de universalismo burocrático. No entanto, o termo é um pouco difícil, uma vez que implica o afastamento de um estado de formalismo burocrático. Uma burocracia que nunca tenha alcançado o universalismo do tipo ideal em termos comuns não pode ser utilmente descrita como desburocratizada.

²⁴ Para um tratamento geral dessa perspectiva, ver Goffman, "Strategic Interactions".

tem *status* e poder maior do que a outra, os sinais que emanam dessa pessoa são particularmente potentes. Uma vez que o autoconceito de uma pessoa é, essencialmente, uma consequência da resposta das outras que são importantes para ela, as interações com os burocratas de nível de rua têm implicações psicológicas, bem como materiais.

As implicações psicológicas das interações com os burocratas de nível de rua podem ser passageiras, nos casos onde a interação não é mantida. A polícia tende a tratar as pessoas que apreendem de forma desdenhosa ou respeitosa, dependendo de sua dignidade moral aparente e do respeito que demonstram para com a polícia. Ser tratado com respeito ou com total desrespeito por esses símbolos de autoridade tem implicações nas opiniões dos cidadãos sobre eles mesmos. Pessoas paradas pela polícia, em certo sentido, descobrem se elas são ou não o tipo de pessoa a quem respeito é normalmente concedido.

Frequentemente, os cidadãos não entendem por que a polícia os parou ou apontou para eles. Eles atribuem a atitude brusca e imperiosa do policial a um de seus traços físicos ou pessoais. Se eles são membros de grupos minoritários, podem concluir que sua identidade racial ou étnica provocou a intervenção policial, confirmando, mais uma vez, o risco do *status* das minorias e sua convicção de que os agentes da polícia são racistas.

A irritação com os burocratas, em geral, pode ser atribuída aos aspectos desumanos de ser obrigado a procurar serviços através da burocracia. No entanto, para a maioria das pessoas, a apreensão pela polícia, as visitas a salas de emergência ou o comparecimento a audiências são situações pontuais que têm poucas implicações para o desenvolvimento da personalidade. Mas qualquer uma dessas situações pode levar a um futuro enredamento burocrático, pode reforçar padrões de interação encontrados anteriormente ou pode sinalizar para outras burocracias que as mesmas orientações (prejudiciais ou abonadoras) devem servir no futuro para aquele cliente.

Quanto maior o envolvimento do cliente com as organizações e seus funcionários, mais críticas e sustentadas são as implicações psicológicas das interações. Por essa razão, a dependência dos pobres pelos serviços públicos cria um contexto em que as interações com os burocratas de nível de rua podem ter importantes implicações psicológicas. No mínimo, os pobres que mudam de uma agência para outra reforçam os sentimentos de dependência, impotência e, decorrentes destes, de raiva. Após a exposição contínua ao sistema do bem-estar social, por exemplo, os beneficiários começam a ver a si mesmos como "indignos" e "com a sorte de não ter obtido nada".²⁵

Instituições que dominam totalmente a vida das pessoas têm grande influência sobre o desenvolvimento da personalidade. Como Erving Goffman tem demonstrado, hospitais psiquiátricos *ensinam* os pacientes a como ser pacientes ao recompensarem o comportamento que esteja de acordo com as expectativas dos funcionários de como as pessoas mentalmente deficientes se comportam. Assim, eles não apenas ensinam o papel do cliente, mas também sensibilizam a pessoa que desempenha o papel pois, para os deficientes mentais, o papel também é relevante para sua identidade pessoal.²⁶

Quanto mais as instituições conseguem um total envolvimento com os clientes, mais a autoimagem dos clientes pode ser afetada de forma sustentada. Terapeutas e conselheiros utilizam esse fato para reforçar positivamente a autoimagem de seus clientes. Por meio do apoio residencial em casas de acolhimento, grupos de convivência de apoio e outras influências do ambiente, alguns terapeutas procuram não só ajudar os clientes a se desenvolverem psicologicamente, mas

²⁵ Joel Handler e Mary Jane Hollingsworth, *"The Deserving Poor"* (Chicago: Markham, 1971). Ver também, Kenneth Clark, *"Dark Ghetto"* (Nova Iorque: Harper & Row, 1965).

²⁶ Goffman, *"Asylums"*; David Mechanic, *"Medical Sociology: A Selective View"* (Nova Iorque: The Free Press, 1968), p. 115ff.

também a protegê-los de imagens contraditórias durante seu período de participação.²⁷

Para a maioria das pessoas, entre os burocratas de nível de rua, aqueles que têm as reações psicológicas mais poderosas são os professores. Os professores têm o poder de transmitir imagens para crianças a respeito de suas expectativas de realização. Essas imagens afetam a autoimagem da criança, a auto expectativa e uma real conquista. Por meio de um monitoramento formal e, mais insidiosamente, informal, os professores indicam aos estudantes quem são os que devem obter sucesso ou não.

Em termos dos resultados do envolvimento institucional com os cidadãos, o problema da política não é apenas que os alunos rotulados como prováveis ou improváveis de sucesso realmente se desempenham nos níveis esperados, cumprindo, desse modo, a profecia original quanto ao seu êxito.²⁸ Outro problema é que as determinações sobre a probabilidade de sucesso não são feitas sequer com base no potencial de realização que é medido (aliás, de modo cruel), mas são feitas com base na classe social, ou tendenciosamente, nos dados acumulados ou comunicados por outros burocratas de nível de rua.

Em um estudo cuidadoso de um grupo de alunos na escola primária, Ray C. Rist observou que os alunos do jardim de infância eram agrupados por suas supostas capacidades unicamente com base em seus trajes, atitudes, habilidades verbais, e o ambiente social, antes de qualquer interação maior entre o professor e as crianças e sem serem testadas.²⁹

²⁷ Cf. Murray Edelman considera as "profissões úteis" em *"Political Language: Words That Succeed and Policies That Fail"* (Nova Iorque: Academic Press, 1977), Cap 4.

²⁸ Robert Rosenthal e Lenore Jacobson, *"Pygmalion in the Classroom"* (Nova Iorque: Holt, Rinehart e Winston, 1968); Ray C. Rist, *"Student Social Class and Teacher Expectations: The Self-Fulfilling Prophecy in Ghetto Education"*, Harvard Educational Review, vol. 40 (agosto, 1970), p. 411-451; ver Robert Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1957), cap. 11. Profecias autocumpridas que resultam da atribuição das categorias de clientes, sem necessariamente serem afetadas pela interação com burocratas de nível de rua são discutidas no capítulo 10.

²⁹ Rist, *"Student Social Class and Teacher Expectations"*.

As crianças mais adiantadas receberam a maior parte da atenção do professor em sala de aula e a maioria das recompensas, embora a realização de tarefas rotineiras não requeira habilidades cognitivas. O grupo de crianças classificado nas faixas inferiores aprendeu com o professor que delas não se esperava alcançar o sucesso e que elas eram o tipo de criança a ser ignorada e ridicularizada por parte dos adultos com autoridade (o professor) e dos colegas com uma alegada maior capacidade de aprendizagem (as crianças mais adiantadas). Enquanto isso, os alunos mais adiantados foram orientados de diversas maneiras quanto à sua própria autoimagem. Eles aprenderam não apenas que eram mais brilhantes do que as outras crianças, mas também que era legítimo desprezar os outros.

Rist observou que, nas séries subsequentes, os desempenhos relativamente fracos das crianças menos adiantadas (entendidas desta forma pelo professor, que tinha assegurado que assim era) se concretizaram e formaram a base para as avaliações de outros professores sobre os grupos. Ele também encontrou indícios de que as crianças das faixas menos adiantadas *estavam aprendendo* o conteúdo, apesar do fato de que o professor pretendia ignorá-las. O professor não sabia disso porque não incentivava as crianças da faixa menos adiantada (e de classe inferior) a mostrarem seus conhecimentos, e os efeitos cumulativos do sistema de monitoramento em sala de aula os desencorajaram a demonstrar seus conhecimentos.

Lições análogas são apresentadas em interações em outras burocracias de nível de rua. Sua potência depende da medida em que os clientes têm dependência semelhante e interações contínuas. A concretização dos julgamentos prévios dos burocratas de nível de rua quanto às decisões de classificação também é comum. As decisões dos juizes sobre a severidade na condenação de jovens, por exemplo, dependem substancialmente dos registros do acusado, em vez da gravidade da infração.³⁰ A colocação dos alunos com deficiência comportamental

³⁰ Emerson, "Judging Delinquents".

depende também dos incidentes anteriores registrados.³¹ Em ambos os casos, é fácil verificar que os jovens estão sujeitos aos riscos de que adultos considerem seu comportamento como inadequado a um padrão oficial, enquanto outros jovens, talvez, pela diferença da origem social ou da cultura política, podem não ter as infrações registradas.

O exemplo do monitoramento informal das crianças da escola primária direciona a atenção para a segunda dimensão da rotulagem pelas burocracias de nível de rua: as implicações do *status* do cliente na sociedade como um todo. Não só as crianças mais lentas incorporam na própria imagem as perspectivas do professor e dos alunos mais adiantados. O rótulo de "aluno lento" também tem relevância para as outras pessoas que desempenham papéis importantes na vida da criança. Os pais entendem que suas crianças foram classificadas no grupo menos adiantado e podem começar a tratá-las como estúpidas ou de forma ansiosa, o que pode levá-las cedo ao fracasso. Irmãos e irmãs podem zombar. Como Rist relata, os professores das séries posteriores irão tratar as crianças como tendo as capacidades originalmente atribuídas pelo primeiro professor. Há pouca chance de escapar às implicações desta rotulagem. Às vezes, as pessoas podem alterar as imagens estereotipadas de si, tentando evidenciar o contrário,³² mas, neste caso, o processo de interação está estruturado e todas as evidências parecem confirmar o diagnóstico original.

As diferenças atribuídas aos clientes podem ser consideradas significativas quando as pessoas importantes para o cliente respondem a ele ou a ela de forma diferente. Quando as diferenças atingem esse nível, a autoimagem e autoestima da pessoa são afetadas.³³ O *status* de "criminoso", "delinquente juvenil", "mãe do serviço social" e "aluno

³¹ Richard Weatherley, *Reforming Special Education: Policy Implementation from State Level to Street Level* (Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press, 1979).

³² Berger e Luckmann, *The Social Construction of Reality*, p. 30.

³³ Eliot Freidson, *Profession of Medicine* (Nova Iorque: Dodd Mead, 1974), p. 216ff.

lento” são estigmatizantes porque vão além de uma simples distinção entre as pessoas. A sociedade toma esses termos como sinais para tratar as pessoas de forma diferente. Assim sendo, ao mesmo tempo, eles sugerem para as pessoas com esses rótulos que devem ser consideradas de forma diferente dos demais.

Algumas diferenças atribuídas pelos burocratas de nível de rua sugerem estigmas mais sutis. Por exemplo, ser um arrendatário de habitação pública não é necessariamente estigmatizante, mas viver em certos projetos pode ser. Um tratamento feito pelo programa de saúde Medicare pode não afetar a relação do cliente com algumas clínicas, mas pode ter implicações importantes em outras. O rótulo de “encrenqueiro” pode prever respostas oficiais em algumas escolas, mas não em outras.

Os prisioneiros nunca perdem completamente o estigma por parte da sociedade depois de terem cumprido as suas penas. Eles tornam-se “ex”. Na verdade, um mero envolvimento com uma burocracia pode criar um estigma, mesmo quando esse rótulo é claramente evitado. Esse pode ser o destino de um réu considerado inocente no julgamento,³⁴ ou do paciente que é encaminhado para um exame para determinar se ele ou ela necessita de tratamento para uma doença mental, mesmo se considerado perfeitamente saudável. Se os outros começam a tratar alguém de forma diferente como resultado desses rótulos, ele pode começar a incorporar essas opiniões à sua própria autoimagem.

Uma dificuldade específica com os rótulos atribuídos pelos burocratas de nível de rua, como já vimos, é que as características em que eles se baseiam são problemáticas. Julgamentos sobre o *status* atribuído pelos burocratas de nível de rua dependem do critério do burocrata que, por sua vez, depende de muitos fatores indeterminados, tais como o treinamento, o contexto social no qual o cliente é apresentado

³⁴ Jerome Skolnick e Richard Schwartz, “Two Studies of Legal Stigma”, *Social Problems*, vol. 10 (Fall, 1962), 133-142, citado em Maureen Mileski, “Courtroom Encounters”, *Law and Society Review*, v. 5, n. 5 (maio, 1971), p 496.

e a presença ou ausência de “diferenças” semelhantes no grupo populacional do cliente. Os alunos mais adiantados na ilustração acima poderiam ter sido classificados como alunos lentos em escolas de alunos brancos de classe média (os alunos e professores eram negros nesse caso em questão). Um crime em um determinado contexto poderia ser negligenciado em outro. A construção social do cliente envolvendo o cliente, outras pessoas relevantes para o cliente e os funcionários públicos com os quais eles devem lidar é um significativo processo de definição social, muitas vezes não relacionado a fatores objetivos e, portanto, aberto às influências de preconceito, estereótipo e ignorância como base para as determinações.

Algumas burocracias tornam a seleção dos clientes tão rotineira, que as interações psicológicas significativas são mínimas. Os trabalhadores do serviço social e os advogados dos serviços jurídicos, por exemplo, podem aderir a formatos de entrevista que excluam elementos pessoais e reduzam a probabilidade da tomada de decisão com base nas interações interpessoais.³⁵ Para quem está preocupado com as consequências do trabalho dos burocratas de nível de rua, é importante considerar como podem ser evitadas as tendências para tratar as pessoas com base em suas características comportamentais pré-concebidas. Alguns contextos burocráticos parecem resultar em um tratamento estigmatizado e alguns não. Há uma variedade de maneiras de acabar com os padrões de categorização sem abandonar os objetivos educativos. Ao longo do tempo, o reconhecimento do potencial das pessoas definido previamente como anormal, tanto físico como comportamental (como no exemplo de crianças excepcionais) pode mudar. Esses são aspectos da política de decisão das funções dos burocratas de nível de rua que podem ser influenciados apenas por meio da análise da interação entre aqueles que atribuem o *status* e aqueles a quem o *status* é atribuído, e que afetam o contexto de trabalho em que a construção social do cliente acontece.

³⁵ Handler e Hollingsworth, “*The Deserving Poor*”; Hosticka, “*Legal Services Lawyers Encounter Clients*”.

CAPÍTULO 6

ADVOCACY¹ E ALIENAÇÃO NO TRABALHO DE NÍVEL DE RUA

Promover políticas de nível de rua por meio da burocracia é abraçar a contradição. Por um lado, o serviço é prestado por pessoas para pessoas, invocando um modelo de interação humana, cuidado e responsabilidade. Por outro lado, o serviço é fornecido por meio de uma burocracia, invocando um modelo de desprendimento e de igualdade de tratamento sob condições de limitações de recursos e restrições, tendo como fundamentos o cuidado e a responsabilidade.

O modelo humano de interação contribui tanto para a motivação dos trabalhadores do serviço público, que acreditam estarem ajudando os outros, como para a motivação dos clientes, que são incentivados a confiar em estranhos e a permitir serem manipulados e levados a ter a expectativa de receber ajuda ou um tratamento justo. O fundamento da ideia de apoio do modelo de interação humana repousa na crença de que esse modelo beneficia os clientes. No entanto, pode ser chamado de um mito de altruísmo, porque a afirmação de que as organizações fornecem benefícios e tratamento justo é, geralmente, uma afirmação não avaliada, não sujeita à falsificação entre as pessoas que nela acreditam, e é um meio para a estruturação de uma gama de futuras hipóteses sobre as políticas públicas.²

Independentemente das consequências específicas desse mito do altruísmo organizacional, a importância da sua promoção pode ser avaliada pela intensidade com que ele é perpetuado. É perpetuado nos

¹ NT: Optamos por manter o termo em inglês, considerando que a literatura nacional tem utilizado assim. *Advocacy* diz respeito ao processo de “advogar”, ou seja, lutar por direitos.

² Sobre o papel do mito na política pública, ver Murray Edelman, “*Political Language*” (Nova Iorque: Academic Press, 1977) esp. capítulo 1.

cânones da ética profissional, que instruem os profissionais a tratar o indivíduo como um todo, a respeitar e a incentivar a autonomia do cliente e a responder ao indivíduo, em vez de a supostos padrões de comportamento do grupo. É perpetuado nas escolas de formação, cujos currículos ensinam segmentos do conhecimento (por exemplo, direito ou psicologia educacional) ou como tratar os indivíduos (por exemplo, técnicas de entrevista), mas quase nunca ensinam a como julgar um grande número de processos ou como lidar com muitos clientes ao mesmo tempo, como os iniciantes terão que fazer. Um dos melhores exemplos da solidez do mito da interação humana nos serviços públicos é dado pela transformação no campo da saúde da palavra "cuidado", partindo de um verbo para um substantivo. Políticos e administradores discutem regularmente as quantidades e os níveis de cuidado que serão oferecidos, mas raramente discutem quem vai cuidar e como eles irão expressar seu cuidado.

Advocacy em prol do cliente

Espera-se, muitas vezes, que os burocratas de nível de rua sejam mais do que guardiões bons e passivos. Também se espera que sejam defensores, ou seja, que utilizem seus conhecimentos, habilidades e sua posição para assegurar aos clientes o melhor tratamento ou uma atitude coerente com as limitações do serviço. A questão de que os burocratas de nível de rua devem advogar em prol os clientes é articulada explicitamente na formação profissional de advogados, médicos, assistentes sociais, professores e outros. Os profissionais e semiprofissionais que exibem um altruísmo crítico para a maioria das definições de profissionalismo exigem que seus membros satisfaçam as necessidades básicas dos clientes. Mesmo outras burocracias de nível de rua que não têm um *status* profissional tão forte também apresentam graus de defesa dos usuários como uma forma de dar resposta aos cidadãos que pagam por seus salários.

Uma origem do mito do altruísmo nos serviços são os reformadores da política social que utilizam a discrepância entre a política na prática e aquela declarada originalmente para mobilizar apoio para a mudança. Praticamente todas as reformas de políticas públicas são defendidas em nome de atingir os ideais de serviço (O mito do altruísmo não pressupõe a implementação de uma política ideal; pressupõe apenas que as políticas e as pessoas que a implementam sejam bem-intencionadas e que seu trabalho constitua real benefício social).

Talvez ainda mais importante para sustentar o mito do altruísmo nos serviços são os trabalhadores que tentam implementar o serviço ideal. Como a maioria dos mitos sociais, este tem uma base parcial na realidade. Cada geração de trabalhadores tem em seu trabalho, além do interesse em benefícios materiais, dedicação para ajudar as pessoas. Aqueles que os recrutam para o trabalho no serviço público são atraídos, em algum nível, pela perspectiva de que as suas vidas ganham sentido em ajudar aos outros.

O mito das relações humanas nas burocracias de nível de rua, sem dúvida, é responsável em parte pelo esforço de melhorar o serviço e pela capacidade dos serviços públicos de realizarem seus objetivos. No entanto, a realização de defesa de direitos é prejudicada por vários fatores críticos. Alguns desses problemas foram tratados anteriormente na discussão sobre a estrutura do trabalho dos burocratas de nível de rua, mas é útil relembrar resumidamente como a estrutura do trabalho e as relações com os clientes comprometem o altruísmo e minam a defesa dos direitos onde ela é apropriada.

A orientação de defender os usuários é incompatível com a necessidade de julgar e controlar os clientes para fins burocráticos. Está evidente em várias tensões relativas a seu papel.

Primeiro, a defesa de direitos só pode ser feita em nome de unidades individuais, sejam elas indivíduos ou coletividades, como uma associação de inquilinos. Além disso, a defesa deve dispor de bastante atenção

para se dedicar ao cliente. Isso não significa que apenas um cliente seja tratado de cada vez. Mas significa que a defesa pode ser comprometida pelo grande volume de casos e pelo processamento em massa de clientes. Para o advogado, ter grande número de casos significa que cada minuto dedicado a um cliente representa menos tempo para outros. Claramente, as organizações têm de escolher que recursos oferecer. E sempre é possível oferecer aos clientes um montante abaixo do desejado. As burocracias de nível de rua, cronicamente, tendem a alocar relativamente baixas quantidades de recursos para facilitar os trabalhadores a assumir as perspectivas dos clientes. Os clientes são convidados a compreender isso e mesmo a incorporar esse entendimento em seu conceito de ser um cliente. Aqueles que não o fazem são punidos pelas burocracias, que podem impor custos altos aos clientes que contestam a alocação dos recursos a eles oferecidos.

Em segundo lugar, a defesa dos direitos é incompatível com as perspectivas organizacionais. A organização acumula recursos; o burocrata que advoga pelos clientes busca a dispersão dos clientes. A organização impõe um controle rígido sobre a dispersão dos recursos se possível; o burocrata procura utilizar lacunas e disposições discricionárias para obter os benefícios dos clientes. A organização procura tratar todos os clientes de forma igual e evita ter de responder às reclamações sobre outros que receberam tratamento especial; o burocrata que advoga procura garantir um tratamento especial para os clientes individuais. A organização age como se as categorias dos recursos disponíveis tivessem limites fixos (o que não é, muitas vezes, verdadeiro); o burocrata que advoga age como se os recursos fossem ilimitados (o que também não é verdade).

Os burocratas de nível de rua, com frequência, enfrentam essa tensão. Os orientadores educacionais são criticados por servirem aos interesses das escolas, em vez dos interesses de cada criança.³ Os médicos são

³ A. Cicourel e J. Kitsuse, *"The Educational Decision Makers"* (Indianapolis, Ind.: Bobbs-Merrill, 1963), citado em David Kirp, *"Schools as Sorters: The Constitutional and Policy Implications of School Classification"*, *University of Pennsylvania Law Review*, v. 121, n. 4 (abril, 1973), p. 711.

bastante criticados por não darem a devida prioridade para *não* gastar o dinheiro público com certos pacientes. Esta é uma outra maneira de dizer que sua perspectiva de advogar pelos clientes (defesa dos direitos dos seus pacientes e, talvez, dos deles próprios) não está em equilíbrio com suas responsabilidades corporativas.⁴ Potencialmente, a mesma situação existe sempre que os burocratas de nível de rua prestam serviços com legitimidade. Por exemplo, a lei da educação especial de 1972 em Massachusetts previu que os planos educativos para crianças com necessidades especiais fossem desenvolvidos e implementados independentemente dos custos. Entretanto, o financiamento do Estado para essa provisão ilimitada não se deu, e os sistemas escolares locais foram obrigados a gastar uma quantia aparentemente ilimitada de fundos não autorizados previamente. Na prática, esses conselhos levaram em conta os recursos do sistema escolar, apesar das disposições específicas em contrário na lei.⁵

Terceiro, a atividade de advogar pelos clientes é incompatível com o controle deles. Os burocratas de nível de rua normalmente devem fazer julgamentos sobre clientes em assuntos não relacionados com o serviço propriamente dito. Eles devem também fazer julgamentos sobre credibilidade, elegibilidade e desempenho. O destinatário do serviço do bem-estar social é confiável? O requerente dos serviços jurídicos enfrenta realmente uma emergência? O estagiário é competente? O burocrata de nível de rua é quase sempre um juiz, assim como um servidor. Mas é difícil fazer as duas coisas ao mesmo tempo. Uma vez que as interações humanas são o objeto do julgamento, os burocratas de nível de rua não são livres para se entregar sem reservas aos clientes. Eles precisam ter a certeza de que não vão perder o controle, o respeito, a vantagem; ou, de outra forma, não conseguirão desempenhar seu

⁴ Débora Stone elaborou o dilema dos médicos que são convidados para atuar como defensores e supervisionam o erário público, em *"Controlling the Medical Profession"* (Chicago: University of Chicago Press, em breve).

⁵ Richard Weatherley, *"Reforming Special Education: Policy Implementation from State Level to Street Level"* (Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press, 1979).

papel conforme o exigido. Os burocratas de nível de rua podem tentar fazer um bom trabalho, mas será um trabalho atenuado por outros requisitos psicológicos e da própria função, impostos sobre eles.⁶

Quarto, a defesa dos direitos em nome dos clientes é incompatível com a responsabilidade dos burocratas de nível de rua em preparar os clientes para se apresentarem perante outros trabalhadores ou burocracias. Um dos controles mais substanciais sobre os trabalhadores que lidam com clientes é a pressão social, bem como outras pressões que advêm do fato de que um cliente é visto e posteriormente selecionado por outros trabalhadores ou é apresentado a pessoas de fora. Em algumas áreas existem normas que não permitem a crítica dos colegas, como na medicina. Mesmo assim, são consideráveis as pressões exercidas pela expectativa de que outros burocratas irão observar o trabalho. Os exemplos incluem os policiais que antecipam a apresentação dos casos em tribunal, os defensores públicos que procuram controlar os clientes para não deixá-los envergonhados perante os juízes⁷ e os consultores do trabalho que tentam manter a credibilidade com os empregadores, recomendando apenas os melhores candidatos para o emprego.⁸

Vários desses dilemas são apresentados no exemplo dos assistentes sociais no estado de Washington, a quem foram atribuídos os serviços de proteção infantil. Indivíduos em tais funções têm o poder de investigar e de fornecer aconselhamento aos juízes em audiências relativas à retirada da custódia infantil dos pais. Ainda devem fornecer aconselhamento aos pais, principalmente servindo como um advogado que defende a criança. Nessa relação de quatro lados (organização, juiz,

⁶ Sobre a tensão entre apoiar e controlar os clientes, ver Elaine Cumming. *"Systems of Social Regulation"* (Nova Iorque: Atherton, 1968), p. 6-9.

⁷ Jerome Skolnick, *"Social Control in the Adversary System"*, em Jerome Skolnick e Richard Schwartz, *"Society and the Legal Order"* (Nova Iorque: Basic Books, 1970), p. 421-422.

⁸ Peter Blau, *"Dynamics of Bureaucracy"* (Chicago: University of Chicago Press, 1964).

pais, criança), os assistentes sociais podem bem ansiar pela transparência que um processo totalmente contraditório deve fornecer.⁹

Alienação

Há uma outra perspectiva que expõe a baixa atratividade das posições de nível de rua. O trabalho dos burocratas de nível de rua é um trabalho alienado. Essa alienação não só afeta o comprometimento com os postos de trabalho e com os clientes como também afeta a qualidade das suas experiências profissionais. Ela é uma importante afirmação sobre as políticas públicas em si, considerando as milhões de pessoas envolvidas no trabalho de nível de rua.

A promíscua palavra “alienação” tem sido desvalorizada e usada em demasia. Não estou interessado aqui em alienação como uma orientação psicológica, embora, sem dúvida, orientações psicológicas decorram do trabalho alienado.¹⁰ Ao contrário, a alienação como usada aqui é um conceito que resume a relação dos trabalhadores com o seu trabalho, a partir da qual, podemos inferir, atitudes surgem.

A alienação do trabalhador resume várias preocupações: até que ponto as decisões do trabalhador sobre seu trabalho têm controle sobre o que é feito e como é aplicado e influencia a disposição do produto. Alienação também, por vezes, refere-se a até que ponto os trabalhadores são capazes de expressar, ou precisam omitir, seus impulsos criativos e humanos, através da atividade do trabalho. Linhas de montagem, nas quais processos repetitivos e mecânicos são

⁹ Sugerido por Judy Riley, “A Case Study of Street-Level Bureaucracy: Child Protective Services”, documento inédito no seminário, University of Washington, 1976.

¹⁰ Para uma revisão e discussão da política de alienação como uma construção psicológica, ver Stanley Greenberg, “Political Alienation and Political Action”, em Willis Hawley e Michael Lipsky, eds., “Theoretical Perspectives on Urban Politics” (Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976), p. 176-183.

realizados, são consideradas alienantes por esses motivos.¹¹ Trabalhos que exigem que os trabalhadores neguem a humanidade dos outros também podem ser considerados alienantes.

Já indiquei como algumas das condições comuns do trabalho dos burocratas de nível de rua parecem ser caracteristicamente não alienadas. Por exemplo, a discricionariedade sobre os clientes separa os burocratas de nível de rua dos trabalhadores da linha de montagem em dois aspectos. Os burocratas tomam decisões sobre o produto de seu trabalho e eles trabalham com (ou em) pessoas, de modo que eles são constantemente confrontados com a diversidade humana (Para os policiais, o aspecto mais gratificante de um trabalho muitas vezes ingrato é a variedade de situações e de pessoas que encontram). Na medida em que as pressões do trabalho não restringem inteiramente essas oportunidades, os aspectos do trabalho dos burocratas de nível de rua contribuem para sua fidelidade com relação aos objetivos difusos de suas organizações.

Os burocratas de nível de rua, muitas vezes, têm boas relações com outros trabalhadores. A estrutura dos grupos de trabalho nas burocracias de nível de rua costuma ser bastante forte. Os burocratas de nível de rua trabalham isoladamente, mas procuram e recebem apoio dos outros trabalhadores. Os burocratas de nível de rua não se relacionam menos com seus colegas do que outros trabalhadores e sentem prazer em estar na sala de equipe, na sala dos professores e em outros locais onde se reúnem.

¹¹ Reconheço neste trecho uma suposição de que, enquanto objeto de considerável debate, permanecem insolúveis: a autorrealização, tendências particulares para a criatividade, cooperação e crescimento pessoal, qualidades humanas inerentes que as pessoas se esforçam para expressar, se forem dadas as oportunidades e se libertarem da busca por necessidades. Para uma discussão sobre essa orientação nos estudos organizacionais, ver Chris Argyris, "*Some Limits of Rational Man Organizational Theory*", *Public Administration Review*, v. 33 (junho, 1973), p. 253-267.

Para obter um resumo de como a alienação é geralmente utilizada para descrever as relações de trabalho, ver Frederico Thayer, "*An End to Hierarchy! An End to Competition!*" (Nova Iorque: Franklin Watts, 1973), p. 47-48; e também, Amitai Etzioni, "*The Active Society*" (Nova Iorque: The Free Press, 1968), capítulo 21.

No entanto, existem várias áreas onde a alienação do trabalho de nível de rua é bastante extensa. Já disse que os compromissos exigidos por advogarem pelos clientes reduzem na medida em que os burocratas de nível de rua são capazes de responder aos clientes de uma forma mais humana. Além disso, o trabalho de nível de rua não é autêntico, no sentido preciso de alienação apresentado pelo sociólogo Amitai Etzioni. Em sua ênfase na prestação de serviços, obrigando os trabalhadores a agir como ajudantes e dando-lhes responsabilidade, o trabalho "dá uma aparência de responsividade, enquanto as condições subjacentes... sujeitam uma pessoa a forças além de sua compreensão e controle."¹² (Etzioni, p. 618-6120) Em defesa do mito de altruísmo, as burocracias de nível de rua dedicam uma proporção relativamente elevada de energias para encobrir a falta de serviço, dando a este uma aparência de responsividade.

Além disso, os burocratas de nível de rua são alienados de seus clientes (o produto do seu trabalho) em, pelo menos, quatro aspectos específicos: (1) eles tendem a trabalhar apenas em segmentos específicos; (2) não controlam o resultado do seu trabalho; (3) não controlam as matérias-primas do seu trabalho; e (4) não controlam o ritmo de seu trabalho.¹³ Essas considerações são discutidas abaixo.

1. Trabalhar em um segmento específico. Uma diferença entre os sapateiros e os trabalhadores de uma fábrica de sapatos é que o primeiro produz todo o sapato e, portanto, pode ter a satisfação de ver os frutos do seu trabalho. O segundo só pode cortar o salto, fazer os furos dos cadarços, colar as peças, ou executar alguma outra tarefa do processo de fabricação do sapato. Mas ele ou ela não pode se orgulhar de ter feito o produto todo. Essa análise das implicações do trabalho fabril é tão antiga quanto a industrialização da produção e tão recente

¹² Etzioni, "The Active Society", p. 618-620

¹³ Nestes parágrafos, optei deliberadamente por uma linguagem que sugerisse paralelos com as análises do trabalho dos trabalhadores industriais.

quanto os esforços das indústrias de permitir aos trabalhadores maior flexibilidade e variedade nas atribuições do trabalho.¹⁴

Os burocratas de nível de rua não trabalham em todo o produto, mas apenas em segmentos. Esse é o caso em dois aspectos. Em resposta à necessidade de classificar os clientes, eles tendem a tratá-los apenas como pacotes de atributos burocraticamente relevantes, e não como pessoas. Eles lidam com sintomas, qualificações e capacidades, mas não com sentimentos ou com fatos superficialmente tangenciais. Os imperativos da seleção de pessoas para as categorias corretas tendem a sobrecarregar, tanto as obrigações profissionais de tratar a pessoa como um todo, como também o reconhecimento de que responder aos clientes em áreas estreitamente definidas é como perder dimensões importantes do problema apresentado.

O entendimento de que o tratamento segmentado das pessoas leva a serviços inferiores ou inadequados tem estado em muitas das críticas às políticas sociais. Por exemplo, os assistentes sociais e psicólogos têm sido contratados por hospitais, escolas e tribunais, em um esforço de responder de forma holística ao cidadão-cliente. Os reformadores reconhecem que um problema de saúde, como a intoxicação por chumbo, pode ser um problema econômico e jurídico. Um problema de pobreza pode ser, na realidade, um problema jurídico (ex. conceder um divórcio). Problemas na educação podem ter origens emocionais, físicas ou econômicas. Quanto mais a sociedade reconhece a inter-relação dos problemas da política dos serviços, e quanto mais esses problemas permanecem interconectados, mais a alienação da categorização irá colidir com o trabalho de nível de rua.

Os burocratas de nível de rua também tendem a trabalhar apenas em segmentos do processo. Em nome da eficiência, da conveniência ou de uma melhor otimização dos recursos, o mundo dos serviços sociais tem se tornado cada vez mais especializado. Os educadores são professores

¹⁴ Sobre as tendências no controle dos trabalhadores, ver "*Administration and Society*", v. 7, n. 1 (maio, 1975), uma edição dedicada a esse tema.

de matemática, de leitura, especialistas em arte, terapeutas pela dança. O mundo da educação especial agora inclui terapeutas em várias formas de deficiência de leitura, em diferentes graus de deficiência intelectual e em diversos tipos de deficiências físicas.

Seria diferente se esses especialistas tivessem uma interação relativamente intensa com as crianças para que eles pudessem fazer um plano completo para elas e ter tempo para alcançar resultados mensuráveis. Mas os programas escolares tendem a ser preenchidos por especialistas que não podem assumir a responsabilidade total pelo produto, mesmo que o queriam. Este não é um argumento contra a integração – sem dúvida, as crianças com necessidades educativas especiais não podem ser segregadas. Mas, integração para a escola moderna significa englobar um sistema que segmenta substancialmente o dia das crianças na escola. As escolas não só se especializam por função, mas elas também são organizadas de modo que diferentes trabalhadores tomam responsabilidades pelas diferentes fases pelas quais os alunos passam. Professores diferentes recebem alunos a cada ano, já que o ensino é especializado transversalmente por série. O exemplo da especialização no ensino é particularmente positivo porque a escola tem as mais amplas oportunidades para interagir significativamente com os destinatários do serviço.

Muitas vezes, há custos consideráveis para a especialização, para além dos benefícios da competência e eficiência. Divisões entre a admissão e a análise dos casos significa que o trabalho de entrevistas e de coleta dos fatos às vezes tem que ser repetido, o que é ineficiente. Quando a alocação de recursos não permite entrevistar os clientes repetidamente, o resultado pode ser decisões inadequadas, por causa da distorção da informação entre os níveis de admissão e de análise do caso. Propostas recentes para as múltiplas especializações em educação especial parecem apoiar o ponto de vista de que os clientes dos serviços de educação especial têm muitas dimensões, e que tratar a pessoa como um todo é necessário, em última análise, para melhores resultados.

2. *Controlar o resultado dos trabalhos.* Por razões diretamente relacionadas com as razões acima, os burocratas de nível de rua, muitas vezes, não controlam o resultado do seu trabalho. Especialização pode significar que eles não veem o trabalho em processo, participam apenas em uma fração do trabalho com os clientes. Eles não controlam todos os recursos da agência em que trabalham. Às vezes, eles selecionam pessoas para outras burocracias que, ao final, encerram os casos. A polícia queixa-se com frequência, por exemplo, que suas ações não são apoiadas por juízes e procuradores; e têm dúvida se o bom desempenho do trabalho, como eles o definem, trará um resultado desejado.

Outra razão pela qual eles não controlam o resultado de seu trabalho é que os problemas dos clientes não podem ser encerrados. Apesar dos burocratas de nível de rua serem considerados, e se considerarem como capazes de resolver problemas, os problemas não acabam ou são insolúveis. Muitas agências do serviço público são chamadas de portas giratórias por esse motivo. As burocracias de nível de rua que são orientadas à transformação dos clientes, tais como as instituições da justiça e do bem-estar social, são portas giratórias porque as soluções que oferecem às pessoas não são adequadas. As pessoas não são fixas. Na medida em que isso reflete burocratas de nível de rua com graves dissonâncias entre os objetivos e as capacidades, eles acabam desenvolvendo mecanismos de enfrentamento para protegê-los das implicações da lacuna entre as expectativas e as realizações. Eles são alienados na medida em que experimentam essa discrepância como sendo uma perda do controle sobre situações que deveriam controlar.

3. *Controlar a entrada.* Os burocratas de nível de rua não podem controlar a natureza do material com que trabalham. Eles não podem utilizar com maior eficácia as habilidades que possuem, em parte, porque as condições de trabalho proíbem uma interação efetiva com os clientes e porque eles não têm controle sobre as circunstâncias dos clientes, mesmo quando as condições são favoráveis à intervenção. Mesmo em instituições como prisões e hospitais psiquiátricos, os trabalhadores não controlam a vida das instituições e não podem afetar as realidades

da vida dos clientes que contribuem para o comportamento desviante. Quão frustrante deve ser para um bom professor ter de saudar todas as manhãs crianças que estão famintas e exaustas pela falta do sono. Quão frustrante deve ser para um profissional hábil tentar ajudar um usuário de serviços de bem-estar social cujas circunstâncias não permitem uma trajetória mais construtiva. É preciso uma grande dose de comprometimento ou de cinismo para aceitar a inutilidade dos próprios esforços em tais circunstâncias.¹⁵

4. *Controlar o ritmo de trabalho.* Os burocratas de nível de rua não controlam o ritmo de trabalho. Eu disse que sua discricionariedade fornece uma medida de recompensa no trabalho, mas frequentemente eles não controlam o tempo de suas decisões. Esse é o caso em áreas obviamente reativas do serviço público, tais como o policiamento e outras áreas onde a quantidade de tempo gasto com clientes individuais ou o número de clientes que requerem atenção não podem ser previstos. As burocracias de nível de rua procuram fazer o possível para prever as demandas dos clientes, quer pelo racionamento dos serviços de alguma maneira, quer pelo planejamento da carga de trabalho nos períodos de pico. Em certa medida, eles são capazes de desenvolver dispositivos para minimizar os custos da imprevisibilidade (isso é tratado no capítulo 7). Mas, em certa medida, eles não são. Assim, eles enfrentam o problema de serem comandados por seu próprio trabalho. Eles se atrasam no trabalho administrativo, são capazes de atender apenas os pedidos mais simples e se sentem ineficazes porque sentem que não têm tempo livre para responder plenamente a nenhuma situação individual.

O trabalho alienado leva à insatisfação com o trabalho. A insatisfação com o trabalho afeta o compromisso com os clientes e com as agências para as quais trabalham. A proposição de que os burocratas de nível de rua atuam em funções alienadas contribui para o entendimento

¹⁵ Em resposta a estes problemas relacionados ao trabalho, as burocracias de nível de rua, muitas vezes, tentam controlar a natureza da clientela. Isso é tratado nos capítulos de 7 a 9.

da dinâmica de alguns desenvolvimentos recentes na organização de serviço público.

Implicações da alienação

O trabalho do serviço público, especialmente nas burocracias de nível de rua, tem se tornado mais burocrático ao longo do tempo. O serviço público e outros desenvolvimentos têm feito o recrutamento dos trabalhadores de forma mais universalista. Esse desenvolvimento também pode ter afetado até que ponto os trabalhadores são capazes de ajudar os clientes e de ver os resultados de seus esforços, pois o tratamento aos clientes tornou-se também mais universalista. A congruência entre o contexto social dos trabalhadores e dos clientes não tem o mesmo lugar nas interações de serviço público, como costumava ter. O famoso paternalismo dos assistentes sociais e professores no passado pode ter funcionado para dar aos burocratas de nível de rua um sentido de responsabilidade e de recompensa pelos resultados, mesmo se essas satisfações tivessem sido fundadas em desigualdades e favoritismo. Assim, a burocratização do serviço público pode ter sido acompanhada por um aumento da alienação do trabalhador.¹⁶

Na medida em que os burocratas de nível de rua são alienados em seu trabalho, eles estarão mais dispostos a aceitar a reestruturação organizacional e menos preocupados com a proteção dos interesses

¹⁶ Alguns poucos estudos têm-se concentrado sobre a dinâmica ao longo do tempo no que diz respeito ao tratamento de rotina dos clientes pelas agências públicas. Ver Alan Keith-Lucas, "Decisions about people in Need" (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1957) para um estudo de tratamentos de clientes do bem-estar social no sul do país, na década de 1950. Ver Waskow, "From Race Riot to Sit-In", para um estudo das mudanças na prática policial não rotineiras ao longo do tempo. Para um estudo especulativo das implicações da modernização nos departamentos de polícia, ver James P. Wilson, "The Police and the Delinquent in Two Cities", em Stanton Wheeler, ed., "Controlling Delinquents" (Nova Iorque: John Wiley, 1968). Para uma discussão sobre a evolução do tratamento burocrático dos imigrantes israelitas ao longo do tempo, ver Katz e Eisenstadt, "The Response of Israeli Organizations to New Immigrants", em Elihu Katz e Brenda Danet, eds., "Bureaucracy and the Public" (Nova Iorque: Basic Books, 1972), p. 73-88.

dos clientes e com sua própria conexão com eles. Quanto mais tênue o relacionamento com os clientes, menos relevante ele se torna e mais fácil transformar essa relação depois. Assim, as condições de trabalho que dão origem à alienação no trabalho podem contribuir cumulativamente para afastar o cliente do trabalhador do serviço público. Isso é importante porque, em períodos anteriores, os trabalhadores do serviço público defendiam, muitas vezes, os direitos e benefícios dos clientes. Houve momentos na história do trabalho nos Estados Unidos em que, em seu início, os sindicatos do serviço público e as associações de trabalhadores negociavam tanto em prol de seus clientes como para seu próprio bem (assistentes sociais e professores, por exemplo). Essa luta tornou-se menos importante, uma vez que a conexão entre os trabalhadores e os clientes acabou.

Em geral, os empregadores confrontados por trabalhadores alienados podem escolher entre as seguintes alternativas, com algumas combinações. Eles podem ignorar a situação e aceitar o absentéismo, o moral baixo, o fraco desempenho, e outras manifestações de insatisfação dos trabalhadores. Eles podem reestruturar o trabalho para torná-lo menos alienante. Ou podem concentrar-se em alterar o pacote de benefícios e sanções que oferecem aos trabalhadores fora das condições de trabalho. Eles podem aumentar a remuneração pelo trabalho que é menos gratificante ou melhorar as condições tangenciais ao trabalho. Ou podem aumentar os custos dos comportamentos não produtivos.

As tendências do emprego público, talvez desde 1960, refletem essas alternativas. Os trabalhadores do serviço público têm aumentado a sua parte da riqueza nacional através de níveis de benefícios e salários mais elevados, têm melhorado seu poder de negociação coletiva, aquiescido e, muitas vezes, incentivado evoluções como a especialização, a informatização e a fragmentação das responsabilidades para os clientes. Os burocratas de nível de rua têm reforçado sua posição no sistema político ao negligenciar aspectos do serviço consistentes com modelos mais humanistas de envolvimento do cliente ou em detrimento de

assumir posições em nome dos clientes. Essas declarações, sem dúvida, precisam ser relativizadas para diferentes áreas, mas, de um modo geral, elas sugerem ligações entre a qualidade dos serviços ao cliente, a estrutura do trabalho dos burocratas de nível de rua e as prioridades de uma sociedade voltada para a relação custo-eficácia e de modelo ambulatorial de prover as necessidades humanas.

PARTE III

OS PADRÕES DA PRÁTICA

Introdução

O “problema” da burocracia de nível de rua¹

Os burocratas de nível de rua trabalham com recursos inadequados, em circunstâncias em que a demanda vai sempre aumentar para atender a prestação de serviços. Assim, eles nunca poderão estar livres das implicações de significativas restrições. Dentro dessas restrições, eles têm amplos poderes com relação à utilização dos recursos (por definição). Na aplicação dos recursos para o trabalho, eles enfrentam a incerteza que decorre das metas ambíguas ou conflitantes que guiam seu trabalho de forma desigual. Eles também enfrentam as incertezas adicionais que surgem das dificuldades em medir e avaliar o desempenho do trabalho. Uma última condição importante do trabalho é que as pessoas com as quais os burocratas de nível de rua interagem regularmente não estão entre seus principais grupos de referência, o que afeta o nível no qual a satisfação do cliente é prioridade. Ao mesmo tempo em que muitos aspectos do seu trabalho promovem uma orientação para o cliente, outros ainda levam à redução do compromisso com esse trabalho. Assim, a imagem do burocrata de nível de rua é de grande responsabilidade na atribuição de valores sociais, mas com uma determinação externa pouco efetiva para definir e alcançar objetivos.

¹ Cf. James P. Wilson, “*The Bureaucracy Problem*”, *Public Interest*, nº 6 (Inverno, 1967), p. 3-9.

A essa imagem das condições de trabalho deve ser acrescentada uma consideração adicional. Os burocratas de nível de rua, deliberadamente, procuram fazer um bom trabalho de *alguma forma*, tendo em conta os recursos disponíveis e as orientações gerais fornecidas pelo sistema, conforme descrito acima.² Os burocratas de nível de rua compartilham com os outros a necessidade de pensarem que estão em uma posição favorável. Deve-se levar ao pé da letra a afirmação de muitos burocratas de nível de rua de que estão fazendo o que acham ser o melhor que podem fazer. Normalmente, eles não afirmam que estão fazendo um trabalho perfeito ou que excutam o trabalho que deve ser executado; apenas afirmam que estão trabalhando de forma eficaz e adequada dentro das limitações que encontram. Um típico professor, policial, assistente social (na verdade, qualquer pessoa que interage regularmente com o público) parece ter uma imagem de si próprio como a de alguém que trabalha sob grande esforço e considerável sacrifício para fornecer aos clientes a proteção ou o serviço que ninguém estaria disposto a oferecer. Eles veem a si mesmos como se fossem combatentes na linha de frente do conflito local, com pouco apoio e menos apreço ainda do público em geral, para quem eles realizam o trabalho sujo.³

Se eles reconhecem, de alguma forma, que seu desempenho está abaixo do adequado às circunstâncias que enfrentam, eles procuram explicação para o baixo desempenho em outros lugares, mas não em sua própria atuação. Os burocratas de nível de rua que são incapazes de manter um desempenho adequado são mais propensos a deixar o trabalho do que a sofrer com a ambivalência pessoal que disso resulta. Essa orientação aplica-se mesmo que o sistema do serviço público possa diminuir a motivação, e alguns funcionários públicos possam ser motivados por questões egoísticas.

² Para uma outra análise que assume que as pessoas "desejam fazer um bom trabalho", ver Downs, "*Inside Bureaucracy*" (Boston: Little Brown, 1967), p. 198.

³ Lee Rainwater, "*The Revolt of the Dirty Workers*", *Transaction*, v. 5, n. 1 (novembro, 1967), p. 2ff.

O fato de que eles tentem fazer um bom trabalho, de alguma maneira, permite afirmar que o problema dos burocratas de nível de rua é o de tomar uma decisão sob condições de considerável incerteza, em que as decisões satisfatórias sobre a alocação de recursos devem ser pessoais, bem como organizacionais. O contexto de trabalho dos burocratas de nível de rua exige o desenvolvimento de mecanismos de prestação de serviços satisfatórios, em um contexto em que a qualidade, a quantidade e os objetivos específicos do serviço não são bem definidos.

Há, no momento, uma velha tradição nos estudos organizacionais sobre a busca de soluções satisfatórias, em vez de soluções ótimas para os problemas de tomada de decisão sob condições de incerteza.⁴ Mas a análise da burocracia de nível de rua pode ser um pouco diferente de outros estudos, porque não são só as *decisões* se tornam satisfatórias ao invés de ótimas, mas os *processos* mentais e organizacionais também devem se tornar satisfatórios. Assim, para compreender a burocracia de nível de rua, deve-se estudar as rotinas e as respostas subjetivas que os burocratas de nível de rua desenvolvem, a fim de lidar com as dificuldades e as ambiguidades dos seus postos de trabalho.⁵

Podemos reiterar o problema da burocracia de nível de rua de outra forma. Os burocratas de nível de rua procuram fazer um bom trabalho de alguma maneira. Entretanto, é impossível fazer o trabalho em termos ideais. Como um trabalho pode ser realizado com recursos inadequados, poucos controles, objetivos indeterminados e em circunstâncias desencorajadoras?

Existem três respostas gerais que os burocratas de nível de rua elaboram para lidar com essa indeterminação. Primeiro, eles desenvolvem padrões

⁴ James March, e Herbert Simon, "*Organizations*" (Nova Iorque: John Wiley, 1958); Charles Lindblom, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, v. 19 (Primavera, 1959), p. 79-88.

⁵ Distinções conceituais úteis para vários fenômenos relacionados ao enfrentamento são fornecidos por Richard Lazarus em "*Psychological Stress and the Coping Process*" (Nova Iorque: McGraw-Hill, 1966), capítulo 1.

de prática que tendem a limitar a demanda, a maximizar a utilização dos recursos disponíveis e a obter a conformidade do cliente para além dos procedimentos desenvolvidos por suas agências. Eles organizam seu trabalho para encontrar uma solução dentro das restrições orçamentárias que vivenciam. Em segundo lugar, eles modificam seu conceito sobre os postos de trabalho para reduzir ou restringir seus objetivos e, assim, diminuir a lacuna entre os recursos disponíveis e os objetivos a serem alcançados. Terceiro, eles modificam seu conceito sobre as matérias-primas com que trabalham (seus clientes) de modo a tornar mais aceitável a lacuna entre realizações e objetivos. Muitos dos comportamentos padronizados dos burocratas de nível de rua, e muitas de suas orientações subjetivas características podem ser entendidos como respostas ao problema da burocracia de nível de rua.

Rotinas e simplificações

Na vida cotidiana, as pessoas procuram simplificar suas tarefas e restringir sua gama de percepções a fim de processar as informações recebidas e de elaborar respostas para isso. Elas criam rotinas para realizar tarefas gerenciáveis. Elas simplificam mentalmente os objetos de percepção para reduzir a complexidade da avaliação. Estruturam seus ambientes para tornar as tarefas e percepções mais familiarizadas, menos únicas. Rotinas e simplificações ajudam a gestão da complexidade; a estruturação do ambiente limita a complexidade a ser gerenciada.⁶

⁶ As rotinas são padrões regularizados ou padrões habituais pelos quais as tarefas são executadas. Simplificações são construções simbólicas que, em cujos termos as decisões sobre possíveis fenômenos complexos são tomadas, utilizando-se de um conjunto menor de pistas do que aqueles apresentados pelos fenômenos. As rotinas são padrões comportamentais de resposta; e as simplificações são padrões mentais de solicitação de dados com os quais rotinas podem ou não estar associadas. Peter Berger e Thomas Luckman discutem a natureza onipresente das práticas de rotina e de simplificação em *"The Politics of Everyday Life"* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1976), p. 28ff. Eles utilizam os termos "habituações" para os primeiros, e "tipificações" para os últimos.

Os burocratas desenvolvem rotinas para lidar com a complexidade das tarefas do trabalho. Na verdade, para alguns analistas, a prática rotineira é praticamente equivalente à burocratização.⁷ Para outros, a prática rotineira ocorre nas burocracias, inevitavelmente, por causa da escassez de recursos em relação às exigências feitas sobre eles.⁸

O desenvolvimento das simplificações, como as práticas mentais rotineiras, previsivelmente caracteriza os burocratas cujo trabalho envolve o processamento dos objetos de sua atenção. A nível organizacional, as burocracias reconhecem oficialmente a simplificação das indicações, tais como requisitos de elegibilidade, a fim de regularizar os processos de decisão.⁹ No entanto, os burocratas também desenvolvem seus próprios padrões de simplificação quando as categorias oficiais se revelam inadequadas a um processamento rápido do trabalho, ou se contradizem significativamente com suas preferências.

O fato de as burocracias desenvolverem rotinas e simplificações não é motivo para comentário em si. No entanto, a estrutura dessas rotinas e simplificações e a estruturação do contexto em que se realizam são dignas de muita discussão. Onde a política consiste no acréscimo de muitas decisões de nível inferior, as rotinas e categorias desenvolvidas por essas decisões determinam, efetivamente, a política dentro dos parâmetros estabelecidos pelas autoridades.¹⁰ Nesse sentido,

⁷ Ver Reinhard Bendix, *Work and Authority in Industry* (Nova Iorque: John Wiley, 1956), capítulo 4. Willis Hawley apresenta uma interessante discussão sobre o significado das práticas de rotina em *The Possibilities of Nonbureaucratic Organization*, Willis D. Hawley e David Rogers, eds., *Improving the Quality of Urban Management* (Beverly Hills, California.: Sage, 1974), p. 371-426.

⁸ Ver Victor Thompson, *Modern Organization* (Nova Iorque: Knop, 1961), p. 14; James March e Herbert Simon, *Organizations* (Nova Iorque: John Wiley, 1958), p. 142.

⁹ Ver a discussão sobre *"Categorização dos Dados"*, em Thompson, *Modern Organizations*, p.17

¹⁰ A importância das rotinas nas políticas em desenvolvimento em outras áreas está bem estabelecida. Para um tratamento conciso de modo geral, ver Ira Sharkansky, *The Routines of Politics* (Nova Iorque: Van Nostrand, 1970).

conforme observado anteriormente, os burocratas de nível de rua “fazem” política.

Colocando de outra maneira, as rotinas, as simplificações e os contextos das decisões de nível inferior das burocracias de nível de rua são políticos. Os burocratas de nível de rua, como tenho argumentado, determinam a atribuição de bens e serviços específicos para a sociedade, utilizando-se das características da autoridade pública. Dizer que suas ações são políticas é indicar que algumas pessoas são auxiliadas e algumas são prejudicadas pelos padrões dominantes da tomada de decisão. Se os padrões dominantes da tomada de decisão são caracterizados pela prática rotineira e pela simplificação, então, a estrutura desses padrões deve ser analisada para determinar quem recebe o quê, quando e como por parte desse setor governamental.¹¹

O significado político das rotinas é reforçado pelo fato de que as políticas que resultam de um tratamento rotineiro são, muitas vezes, orientadas a caminhos inesperados por parte das organizações, cujas políticas estão sendo implementadas ou são contrárias a alguns dos seus objetivos. Por exemplo, a política declarada da indústria de seguros de vida para financiar o enriquecimento de um gueto negro no final dos anos de 1960 foi prejudicada pela rotina do processamento dos pedidos de empréstimo, que tendiam a seguir procedimentos operacionais anteriores. Esses processos tendiam a ajudar aqueles indivíduos que eram mais capazes de receber o crédito de qualquer maneira, negligenciando a população que era seu alvo originalmente.¹² Projetos operando sob regulamentos gerais, estabelecidos pelo Sistema do Serviço Seletivo, rotineiramente implementaram políticas que tendiam a favorecer os homens das famílias ricas, em detrimento

¹¹ Sobre o significado do termo “política”, ver David Easton, *“A Framework for Political Analysis”* (Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965), p. 50; e Harold Lasswell, *“Who Gets What, When, How?”* (Nova Iorque: McGraw Hill, 1936).

¹² Karen Orren, *“Corporate Power and Social Change”* (Baltimore: Johns Hopkins, 1973).

dos oriundos das famílias operárias.¹³As rotinas em tais instâncias não apenas facilitaram o trabalho; elas geraram resultados divergentes dos objetivos da política declarada.

Às vezes, as rotinas e simplificações dos burocratas de nível de rua se tornam, praticamente, as políticas adotadas. As rotinas estabelecidas pela polícia para a abordagem de motoristas que não se mostram cooperativos são imediatamente percebidas como um episódio das relações da polícia com a comunidade. Da mesma forma, a classificação informal dos alunos pelo professor, com base na capacidade de aprendizagem que lhes é atribuída, determina as políticas de estratificação nas escolas.

Essas ilustrações têm um significado especial por três razões. Primeiro, elas são rotinas de interação. Assim, espera-se que os cidadãos possam reagir (com implicações para as relações entre o trabalhador e o cliente). Uma coisa é dizer que as burocracias tornam o processamento do trabalho rotineiro, mas quando o trabalho consiste em decisões sobre pessoas durante a interação, os sujeitos dessas práticas rotineiras serão afetados pelo processo. Isso distingue claramente as burocracias que fazem triagem e categorização de pessoas em relação a outros ambientes burocráticos.

Em segundo lugar, ao mesmo tempo em que nós, geralmente, podemos antecipar as práticas rotineiras e a simplificação das questões humanas, os graus ou as rotinas organizacionais e a simplificação não são predeterminados. Pelo menos teoricamente, existe uma diferença considerável entre as rotinas necessárias para um funcionamento minimamente eficiente e o nível máximo possível de rotinização. Além disso, as organizações podem decidir ter menor eficiência para serem menos rotineiras em suas interações com o cliente. Com efeito, as práticas rotineiras podem ser disfuncionais em algum momento, dificultando as

¹³ James Davis e Kenneth Dolbeare, *"Little Groups of Neighbors"* (Chicago: Markham, 1968).

operações eficientes.¹⁴ Da mesma forma, espera-se que os burocratas classifiquem os clientes, mas também não é claro até que ponto eles estão abertos a novas informações que contradizem uma classificação fácil.

Isso é particularmente importante para os burocratas de nível de rua que têm a confiança do público ao tomarem decisões significativas sobre o bem-estar dos cidadãos. Policiais, juízes, professores e trabalhadores da área da saúde mental, por exemplo, geralmente são obrigados a tomar decisões com base nas evidências disponíveis, em vez de em presumirem quais seriam as determinações adequadas. Eles são obrigados a fazer isso porque a eles têm sido atribuídas responsabilidades enormes quanto à liberdade dos cidadãos, ou ao destino de pessoas consideradas como incompetentes e incapazes de agir em seus próprios interesses.

Terceiro, rotinas e simplificações estão sujeitas a tendências com variadas origens. Ao mesmo tempo em que, muitas vezes, elas podem ser orientadas no sentido do cumprimento dos objetivos da agência, essas medidas também podem ser estruturadas para ajudar os requisitos de trabalho dos profissionais, que podem entrar em conflito com as demandas da organização. Além disso, as rotinas e simplificações estão sujeitas às inclinações profissionais e pessoais dos trabalhadores, incluindo os preconceitos que muitas vezes permeiam de maneira sutil a sociedade. As tendências evidenciadas no trabalho de nível de rua são proporcionais à liberdade que os trabalhadores têm em definir a sua vida profissional e à ausência de controles eficazes para reprimilos. Na medida em que os burocratas de nível de rua têm amplo poder discricionário sobre os clientes, são geralmente livres da observação direta dos supervisores ou do público em geral e não são muito afetados pelas preferências do cliente, suas rotinas e simplificações merecem análises minuciosas. O sociólogo Julius Roth, ao introduzir o seu estudo sobre o tratamento do cliente nos hospitais de emergência, acentua bastante esta perspectiva.

¹⁴ Ver Thompson, *“Modern Organizations”*, p. 168-169.

“Não há evidências de que uma formação profissional tenha sucesso na criação de uma neutralidade moral universalista... Ao contrário, estamos em terreno muito mais seguro ao supor que aqueles que trabalham em serviços profissionais de distribuição (ou quaisquer outros serviços) vão aplicar a avaliação do valor social comum à sua cultura e modificar seus serviços no que diz respeito a essas avaliações, a menos que sejam desencorajados a fazê-lo pelos acordos da organização em que trabalham”.¹⁵ (ROTH, 1974, p. 500)

A análise das rotinas desenvolvidas pelos burocratas de nível de rua deve começar com a proposição de que eles tendem a contribuir para o controle sobre o ambiente de trabalho. Isso é consistente com as rotinas percebidas nos comportamentos de enfrentamento à pressão, em que o problema é a gestão do estresse no trabalho. A tendência de procurar controle sobre o ambiente de trabalho talvez seja evidente na maioria das situações de trabalho. No entanto, merece atenção, já que nas burocracias de nível de rua a busca por controle é geralmente uma questão de política pública. As rotinas podem ser estruturadas para maximizar a consecução dos objetivos da agência. Ou podem ser estruturadas para maximizar a capacidade de resposta aos clientes. Sem dúvida, essas perspectivas concorrentes explicam as rotinas dos trabalhadores em algum grau. No entanto, na medida em que as rotinas são estruturadas para maximizar o controle do trabalhador sobre o contexto de trabalho, elas podem medir até que ponto os objetivos articulados da política da agência são difíceis de alcançar.

As rotinas de trabalho nas burocracias de nível de rua parecem ser direcionadas para alcançar um ou mais dos quatro propósitos no processamento dos clientes.

1. Elas racionam os serviços.

¹⁵ Júlio Roth, “Some Contingencies of the Moral Evaluation and Control of Clientele; The Case of Hospital Emergency Services”, em Yeheskel Hasenfeld e Richard English, eds., “Human Service Organizations” (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 1974), p. 500, itálico omitido.

2. Elas controlam os clientes e reduzem as consequências da incerteza.
3. Elas preservam os recursos do trabalhador.
4. Elas gerenciam as consequências da prática rotineira.

Por vezes, rotinas e simplificações serão totalmente informais e contrárias à política organizacional. Outras vezes, elas serão coerentes com a política organizacional e podem até mesmo ser promovidas pela organização. Não é possível fazer essa distinção na análise das burocracias de nível de rua porque a linha divisória entre as rotinas formais e as informais é normalmente muito incerta. Por exemplo, a política oficial de um escritório de serviços jurídicos pode ser a de aceitar apenas casos de emergência. Outro escritório, na mesma cidade, pode ter uma política aberta de admissão, mas os advogados, informalmente, podem decidir recrutar e trabalhar principalmente com os casos mais necessitados. Em ambos os escritórios, os resultados da política pública são os mesmos, porém, para definir prioridades, em um dos escritórios, eles partem da política de admissão da organização, no outro, da estrutura informal dos trabalhadores. Organizações, frequentemente, irão adotar como procedimento oficial as práticas que os trabalhadores adotavam anteriormente de maneira informal. Quando os departamentos de polícia passam a distribuir extintores de incêndio com pistola a jato para recreação, a nova política substituiu a prática informal anterior de negligenciar a abertura ilegal dos extintores pelos moradores em dias quentes.

Os quatro capítulos seguintes elaboram algumas das rotinas e simplificações que surgem do trabalho de nível de rua em resposta às suas condições estressantes. Embora essas rotinas e simplificações sejam originárias das necessidades de enfrentamento à pressão por parte dos trabalhadores individualmente, elas se somam à política de nível de rua, e tornam-se os padrões de comportamento da organização com os quais os clientes e reformadores da política devem competir.

CAPÍTULO 7

SERVIÇOS DE RACIONAMENTO: LIMITAÇÃO DE ACESSO E DEMANDA

Teoricamente, não há limite para a demanda por bens públicos gratuitos. As agências que fornecem bens públicos devem e vão elaborar formas de racioná-los. Racionar bens ou serviços é estabelecer o nível ou as proporções de sua distribuição. Isso pode ser feito por meio da fixação do montante ou do nível de bens e serviços em relação a outros bens e serviços. Ou pode ser feito por meio da atribuição de um nível fixo ou da quantidade de bens e serviços entre diferentes classes de destinatários. Em outras palavras, os serviços podem ser racionados pela variação do montante total disponível ou pela variação da distribuição de um montante fixo.

Esse uso é consistente com a conhecida aplicação do racionamento em tempos de guerra. Durante a segunda Guerra Mundial, por exemplo, os pneus dos automóveis foram racionados para fins domésticos e compras individuais dada a restrição de produção. Isso tornou os extintores caros e levou ao estabelecimento de prioridades entre os utilizadores (os médicos foram privilegiados por exemplo). Este capítulo considera o racionamento operado nas burocracias de nível de rua, que tem o efeito de fixar (geralmente para reduzir ou limitar) o nível dos serviços. O próximo capítulo trata do racionamento que gera diferenças entre os clientes.

O racionamento do nível dos serviços começa quando os clientes se apresentam ao trabalhador, à organização ou a um encontro marcado. Assim como os trabalhadores das fábricas confrontados com as quotas de produção, os burocratas de nível de rua tentam organizar seu trabalho para facilitar suas tarefas ou para destinar o máximo de tempo possível para seus próprios interesses. Isso é evidente mesmo nas áreas em que os trabalhadores têm pouco controle sobre o fluxo de trabalho.

Por exemplo, a polícia, muitas vezes, não consegue controlar o fluxo do trabalho porque a maioria das suas atribuições são em resposta a chamadas feitas pelo cidadão¹. Os funcionários responsáveis por escalonar os serviços, no entanto, usam os esforços para permitir que policiais terminem uma chamada antes de começar outra. Muitas vezes, os agentes tiram proveito dessa prática, postergando os relatórios de uma chamada até que tenham terminado o trabalho administrativo acumulado. Dessa forma, os policiais regularizam o fluxo de trabalho, apesar da substancial irregularidade quanto aos pedidos de assistência.

A forma como o trabalho chega à agência afeta significativamente a eficiência e a receptividade com que é acomodado. Esforços oficiais para influenciar o fluxo de trabalho variam muito. Eles variam desde um simples comunicado dos correios fornecendo informações aos funcionários sobre os horários em que os atrasos poderão ser mais longos, até a medidas extremas tomadas por um serviço de bem-estar social em Nova York que fechou as portas ao meio-dia, em vez de admitir um número maior de pedidos do Medicaid², que poderiam ser processados pelo pessoal disponível em um dia de trabalho de oito horas.³

É evidente que há custos para os clientes ao buscarem serviços. Em ambos os exemplos acima, as agências procuram informar os clientes sobre os custos e os problemas que irão encontrar – no primeiro momento, se eles procuram assistência durante os dias em que a demanda de trabalho é pesada nos correios; no segundo, se, por desconhecerem a situação, eles tentam se inscrever no Medicaid mas não podem ser atendidos dada a alta demanda. Em muitos casos, até

¹ A natureza reativa do trabalho da polícia e a dependência da polícia por parte dos cidadãos são destacadas neste sentido, em Albert Reiss, *"The Police and the Public"* (New Haven: Yale University Press, 1971).

² NT: Medicaid é um programa de saúde dos EUA voltado a famílias e indivíduos de baixa renda

³ O último caso é citado por Barry Schwartz, *"Queuing and Waiting"* (Chicago: University of Chicago Press, 1975), p. 24. Este excelente volume oferece muitos insights sobre questões das prioridades no tratamento do cliente e dos custos pela procura de serviço.

mesmo a omissão da informação aos clientes sobre os prováveis custos na procura do serviço provoca uma reclamação do consumidor.

Os custos mais elevados são suportados pelos potenciais clientes que são desencorajados ou proibidos de acessar o meio burocrático. Enquanto a exclusão do *status* de cliente é normalmente realizada com base em fundamentos jurídicos, a população efetivamente excluída ou desencorajada é muito grande e sua exclusão em geral é consequência de uma decisão discricionária. A inelegibilidade dos inquilinos expulsos de habitação pública, dos estudantes expulsos da escola e dos reclamantes dos serviços do bem-estar social considerados não cooperativos não depende apenas de critérios fixos, mas também das interações com os burocratas de nível de rua.

Os custos do serviço

Para analisar a influência individual, às vezes, é útil reconhecer a relação entre a influência dos cidadãos e seu domínio sobre os recursos pessoais, tais como dinheiro, *status*, informação, conhecimento e capacidade para o trabalho.⁴ As pessoas que têm esses recursos tendem a ser mais poderosas do que aquelas que não os têm. Quando as pessoas têm tais recursos, reforçam sua influência pessoal. Quando os trabalhadores das organizações públicas têm tais recursos, eles podem ser usados para direcionar clientes, subordiná-los ou desencorajá-los a novas interações com a organização.

Monetário

As burocracias de nível de rua raramente podem atribuir custos monetários aos serviços, uma vez que, por definição, os serviços

⁴ Ver Robert Dahl, "The Analysis of Influence in Local Communities", em Charles Adrian, ed., "Social Science and Community Action" (East Lansing, Mich.: Michigan State University Press, 1960), p. 32.

públicos são gratuitos. No entanto, os custos monetários são de fato impostos em várias instâncias. Nos programas de provisão de renda, as contribuições dos cidadãos para o pacote de benefícios podem ser manipuladas como uma política pública. Os pacientes do Medicare⁵ podem ser solicitados a pagar um valor dedutível mais elevado antes que as provisões do seguro se tornem operáveis. Os beneficiários do vale-refeição podem ser solicitados a pagar mais por seus tíquetes. A tributação efetiva sobre os rendimentos recebidos do serviço do bem-estar social reduz o número de pessoas em contato com essa burocracia de nível de rua. Claramente, as diferenças nos custos financeiros servem para racionar os serviços destes burocratas.

Os programas, às vezes, forçam os clientes a incorrer em custos monetários que os desencorajam a procurar o serviço. A aquisição de registros de outras organizações para estabelecer a elegibilidade ou assegurar transcrições para apelações pode ser caro, especialmente se um deslocamento está envolvido. Organizações que mantêm um horário de funcionamento padrão impõem custos monetários sobre as pessoas que trabalham e que não podem lá comparecer sem perderem parte do salário. Os compromissos com serviços públicos, às vezes, obrigam os pais a procurarem por babás. As burocracias de nível de rua que procuram minimizar estas penalidades oferecem um horário de funcionamento noturno ou fornecem os serviços de acolhimento para as crianças.

Tempo

Assim como o tempo disponível é um recurso para as pessoas na política pública, é também uma unidade de valor que pode ser extraída dos clientes como um custo do serviço. Os clientes são normalmente solicitados a aguardar pelos serviços. Isso é um sinal de sua dependência

⁵ NT: Medicare é um sistema de seguro de saúde gerido pelo governo americano ao qual podem ser vinculados cidadãos com mais de 65 anos que contribuíram com o sistema

e relativa impotência quanto ao fato de que os custos das interações entre os servidores e os que recebem os serviços são arcados quase inteiramente pelos clientes. Filas são estabelecidas, geralmente, para maximizar a eficiência do tempo dos trabalhadores. O principal motivo pelo qual a prática em clínicas é mais eficiente do que a prática domiciliar é o fato de que são os pacientes, e não os médicos, que gastam tempo se locomovendo e esperando. Os policiais também alocam os custos do seu tempo quando param para questionar jovens que, sem terem culpa de nenhum crime, são suspeitos de algo que exija reprimenda.⁶

Alguns professores em alguns sistemas escolares fazem visitas domiciliares para se reunir com os pais, enquanto outros agendam reuniões dos pais com o professor depois da escola, em dias específicos para tais fins (se ambos os pais ou um deles trabalha, talvez não possam se encontrar com o professor). Essas possíveis alternativas sobre os encontros dos pais com o professor refletem diferenças significativas no valor dado ao tempo dos pais e o dos professores.

Os custos de tempo são frequentemente avaliados pelos burocratas de nível de rua como atraso, muitas vezes os clientes os fazem esperar. As burocracias podem recompensar os clientes por agilizar o serviço e puni-los por retardar. Os adiamentos no tribunal podem funcionar nesse sentido, assim como o aumento de tempo entre as entrevistas de admissão e a colocação nos programas de bem-estar social. Acima de tudo, as burocracias têm, normalmente, pouco interesse em reduzir o atraso, uma vez que um processamento mais célere simplesmente exigiria muito dos recursos disponíveis.

Os custos de avaliação do tempo também podem ser vistos como um inconveniente, embora sejam cobrados como procedimento. Por exemplo, quando uma agência se recusa a receber queixas por telefone e exige que estas sejam por escrito, pode evitar queixas consideradas frívolas ou por impulso, mas também desencoraja os

⁶ Ver Jonathan Rubinstein, "Suspicious", em "City Police" (New York: Farrar, Straus, 1973).

queixosos que protestariam se fosse mais fácil.⁷ Os requisitos para incluir e produzir documentação extensa funcionam da mesma forma. É possível argumentar que, uma vez que os custos reais do atraso e dos procedimentos elaborados são as atividades que precedem a espera, isto é, os custos da oportunidade, é justificável que as pessoas pobres esperem mais tempo do que as mais ricas, uma vez que as oportunidades anteriores são menos valorizadas pela sociedade.⁸ No entanto, no mínimo, essa visão elitista é baseada no cálculo sobre termos com os quais os clientes ainda não consentiram.

Informação

Disponibilizar ou reter informação é uma outra maneira pela qual os serviços podem ser racionados. Os clientes vivenciam a disponibilização ou a retenção de informações de duas maneiras. Eles sentem o favoritismo dos burocratas de nível de rua que dão informações privilegiadas a alguns clientes, permitindo-lhes manipular o sistema melhor do que outros. E eles sentem isso como uma linguagem confusa, procedimentos elaborados e práticas ocultas que funcionam como barreiras para compreender como operar eficazmente dentro do sistema. O exemplo clássico dessa característica é o funcionário do tribunal que dirige suas palavras indecifráveis como uma ladainha mostrando domínio dos procedimentos do tribunal sobre os direitos

⁷ Por exemplo, um procurador que mudou o sistema de reclamações por meio telefônico para o meio de correio para o processamento de crimes de colarinho branco, sofreu uma redução de 25% nas queixas recebidas. Michael Brintnall, *"The Allocation of Services in the Local Prosecution of Economic Crime"* (Ph.D. diss., Massachusetts Institute of Technology, 1977), capítulo 6.

⁸ Ver Schwartz, *"Queuing and Waiting"*, capítulo 6.

dos cidadãos.⁹ A nível burocrático, dar e reter informação é mais evidente quando analisamos como as organizações manipulam sua carga de trabalho, divulgando ou deixando de divulgar informação sobre os serviços.

Normalmente, os analistas avaliam a demanda por serviços estudando os formulários dos clientes e visitas (demandas são declarações dirigidas aos funcionários públicos de que algum tipo de ação deve ser realizada).¹⁰ Se for reconhecido que as manifestações do envolvimento do cliente podem não refletir plenamente seus interesses, os analistas planejam formas de avaliar necessidades subjacentes, por exemplo, através de recenciamento e de pesquisas das atitudes. A partir dessa avaliação, os administradores e os políticos fazem propostas sobre os níveis adequados de serviços.

No entanto, se for reconhecido que as organizações normalmente racionam os serviços, manipulando a natureza e a quantidade da informação disponibilizada sobre os serviços, então, conclui-se facilmente que os níveis de demanda são, em si, uma consequência da política pública. As funções dos clientes serão vistas como uma consequência de sua *percepção* sobre a disponibilidade do serviço e de seus custos de procurar. A demanda do cliente será expressa apenas na medida em que os clientes estiverem conscientes de que têm uma condição social que pode, deve e será ministrada pelas agências públicas.

⁹ Quando o tribunal utiliza uma linguagem jurídica confusa, podemos chamá-lo de "linguagem burocrática de encantamento". Edelman, "*Political Language Words that Succeed and Policies that Fail*" (New York: Academic Press, 1977), p. 98. Mas o que vamos chamar de o canto do escrivão que mistura as palavras indistintamente? Talvez devesse ser chamado de "encantamento como linguagem simbólica". Para tentar lidar positivamente com os efeitos do racionamento de linguagem jurídica, deve-se considerar a Lei do Estado de Nova Iorque, que exige que os contratos com o consumidor sejam redigidos em linguagem clara e compreensível. *New York Times*, 11 de agosto, 1977, p. B1.

¹⁰ Esta é uma paráfrase da definição de exigências em David Easton, "*A Framework for Political Analysis*" (Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965), p.120.

Quando Nova Iorque reduziu as taxas de aceitação de novos casos na área da assistência social em sete centros, em 17%, realizou isso dificultando o processo de solicitação. Isso significou não apenas uma análise mais cuidadosa dos pedidos dos requerentes, mas também mais documentação e questionários eram necessários, o que contribuiu para uma medida adicional de racionamento.¹¹

Essa perspectiva é ilustrada pelos índices da necessidade de assistência jurídica aos problemas domésticos. Quando perguntaram a um grupo selecionado de moradores de Detroit se era necessário um advogado para dar assistência a algumas questões das relações domésticas, pouco mais de 1% respondeu afirmativamente. Teria sido difícil prever, a partir dessa pesquisa, que aproximadamente 40% dos clientes da assistência jurídica e dos escritórios de advocacia do bairro, inicialmente, procurariam ajuda para seus problemas domésticos.¹²

As necessidades se tornam claras quando as instituições que poderiam prestar assistência enviam sinais de que estão prontas a ajudar. Os 40% dos clientes que inicialmente procuraram ajuda para assuntos domésticos podem ter sido apenas uma pequena parcela da população que poderia ter sido beneficiada por tal assistência. Alguns que poderiam ter usado tais serviços podem ter sido dissuadidos a procurá-los. Uma vez que os serviços jurídicos são amplamente subfinanciados, poderiam ter acontecido demonstrações ainda mais fortes se mais advogados estivessem disponíveis.

A informação sobre o serviço é um aspecto do serviço. Omitir informação deprecia as demandas pelo serviço. Por exemplo, a campanha para reformar o setor do bem-estar, aumentando enormemente as funções na área do bem-estar, baseou-se na visão de que um movimento político poderia ajudar a superar o estigma ligado ao *status* de bem-estar

¹¹ *New York Times*, 25 de setembro, 1977.

¹² Leon Mayhew, "Institutions of Representation: Civil Justice and the Public", *Law and Society Review*, v. 9, n. 3 (Primavera, 1975), p. 403. A discrepância é tão grande, que seria difícil atribuir as diferenças na natureza da amostra.

pelos beneficiários. Ela poderia fornecer as informações necessárias para realizar um aumento substancial no número de destinatários.¹³ O fracasso das agências de bem-estar público para se certificar de que os potenciais beneficiários recebem os benefícios a que têm direito contrasta com o sucesso da segurança social e com a administração dos benefícios dos veteranos. A diferença é que os clientes desses dois programas de apoio ao rendimento (os idosos e os veteranos) não são estigmatizados socialmente.¹⁴

Os padrões da prática

As estatísticas do cliente podem não indicar muito sobre as necessidades objetivas dos usuários, mas refletem muito sobre as organizações que formalmente atendem a essas necessidades.¹⁵ Assim, a crescente demanda pela educação continuada de adultos existe, em parte, pelas necessidades que a população adulta sente. Mas a demanda também é sensível à publicidade gerada pelas faculdades e universidades e ao desejo de atrair estudantes e suas taxas de matrícula. A demanda pelo serviço de emergência da polícia existe em um grau desconhecido, mas a introdução do número de telefone central 911 e do sistema de expedição torna mais provável que os cidadãos acreditem que a polícia irá responder rapidamente. Depois que o sistema for implantado, o aumento das chamadas para a central 911 será adequado a fatores organizacionais, tais como a publicidade sobre o serviço e o tempo de resposta, e também a fatores mais objetivos, como o crescimento da população e as alterações na distribuição etária da população.

¹³ Richard Cloward e Frances Fox Piven, *"A Strategy to End Poverty"*, *The Politics of Turmoil* (Nova Iorque: Vintage, 1975), p. 89-106.

¹⁴ Gilbert Steiner, *"The State of Welfare"* (Washington, DC.: Brookings, 1971).

¹⁵ Kitsuse e Cicourel têm escrito que as estatísticas refletem muito sobre as organizações na coleta de dados. John Kitsuse e Aaron Cicourel, *"A Note on the Uses of Official Statistics"*, *Social Problems*, v. 11 (1963), p. 131-139. Às vezes, os coletores de estatísticas não são os mesmos que são formalmente acusados de fornecer informações sobre os serviços.

Embora a tendência dominante seja que as burocracias de nível de rua tentem limitar a demanda impondo custos (na maioria não financeiros) para os serviços, há momentos em que eles têm uma participação no aumento da sua clientela. Farão isso através de um processo análogo ao de racionamento, mas dirigido agora para o aumento da utilização.

As agências provavelmente tentam aumentar sua clientela quando são recém-criadas e têm que provar sua capacidade de colocar os serviços em funcionamento. Assim, a triplicação das queixas sobre os serviços, quando Boston introduziu o programa Little City Halls¹⁶, foi particularmente bem-vinda por seus patrocinadores.¹⁷ Os esforços para aumentar a clientela foram geralmente perceptíveis quando fontes centrais de financiamento lançaram muitas agências de serviços subordinados, que se viram competindo por fundos no período fiscal seguinte. Tais agências “fariam de tudo” para encontrar clientes, a fim de demonstrar que elas eram dignas de suporte futuramente. As agências de ajuda comunitária e os centros de saúde mental dos bairros têm sido os casos em questão.¹⁸

As burocracias de nível de rua já estabelecidas também podem tentar aumentar sua clientela se elas se perceberem sob ataque e calcularem que as demonstrações de uma significativa prestação de serviços ou o aumento da clientela podem ajudar sua causa. Com relação a isso, as burocracias de nível de rua podem tentar aumentar o número de clientes quando estão competindo com outros programas com objetivos similares. Tais organizações percebem que estão competindo pelo mesmo grupo de clientes e que apenas a mais bem-sucedida irá sobreviver no próximo período orçamental.

¹⁶ NT: Programa de descentralização dos serviços públicos implementado em Boston

¹⁷ Eric Nordlinger, *“Decentralizing the City”* (Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press, 1972), p. 286.

¹⁸ As dinâmicas deste processo são discutidas em Michael Lipsky e Morris Lounds, *“Citizen Participation and Health Care: Problems of Government Induced Participation”*, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, v. 1, n. 1 (Primavera, 1976), p. 85-111.

Essa competição também pode gerar uma fraude quase legítima, no sentido de dar melhor aparência às agências. Por exemplo, quando eram poucos os centros de tratamento de drogados, eles tinham condições de impor requisitos rigorosos à residência, em especial porque o empenho dos clientes na sua própria reabilitação era considerado crucial para a terapia. Quando o número de estabelecimentos desse tipo aumentou, no início da década de 1970, como consequência do financiamento disponível, e a população de usuários de drogas começou a diminuir, para aumentar a clientela os centros começaram a relaxar quanto aos requisitos para a inscrição (por exemplo, aceitando clientes que anteriormente teriam sido julgados como demasiado difíceis de serem ajudados). Eles também relaxaram quanto aos requisitos de frequência, de forma que um leito para tratamento poderia ser ocupado por alguém que não era, de fato, um residente em tempo integral no centro. Além dos centros de tratamento de drogados, outras organizações têm competido por uma boa fatia do grupo de clientes fixos, incluindo centros de saúde mental financiados na mesma cidade e departamentos acadêmicos que disputam os alunos dentro da universidade.

Em teoria, essa concorrência burocrática poderia proporcionar, precisamente, o que falta às burocracias: um substituto para a responsabilidade do mercado. Isso, naturalmente, é a ideia por trás dos *vouchers* educacionais. No entanto, os efeitos positivos da concorrência são muitas vezes atenuados pelos aspectos burocráticos residuais das organizações concorrentes. Os membros da faculdade nos departamentos acadêmicos que apresentam um declínio no número de matrículas são respaldados pelo sistema de mandato, pelas recompensas por pesquisas (e conseguindo bolsas para pesquisa) e por outros fatores que os protegem de uma avaliação feita exclusivamente com base nos critérios dos serviços aos alunos. Da mesma forma, as experiências com o *voucher* educacional fracassaram com relação à dedicação dos professores, às ações sindicais e à incapacidade dos pais de expressar suas preferências dentro do sistema, por falta de informação sobre as implicações das opções disponíveis.

Psicológico

O racionamento burocrático também é obtido por meio da imposição de custos psicológicos nos clientes. Alguns desses são implícitos nos mecanismos de racionamento já mencionados. A espera por serviços, especialmente quando os clientes concluem que a espera é desorganizada e reflete a falta de respeito, contribui para diminuir as demandas do cliente.¹⁹ A administração do bem-estar público tem sido notória pelos encargos psicológicos que os clientes têm de suportar. Eles incluem a críticas sobre o comportamento sexual, gravidez, preferências sobre as práticas da educação da criança, padrões de amizade e suspeitas persistentes de fraude e desonestidade.²⁰ Essas práticas não se deram apenas nos obscuros anos de 1950, embora algumas das características mais bárbaras da prática dos serviços sociais, como as invasões ao amanhecer para pegar os evadidos dos abrigos, não mais ocorram.

Para dar um exemplo simples, mulheres que pediam acesso ao serviço Ajuda para Famílias com Filhos, às vezes, eram obrigadas a se submeterem a uma entrevista com os advogados durante a qual elas deviam concordar em ajudar o departamento do bem-estar social a processar o pai de seus filhos. Aparentemente, muitas mulheres não estão dispostas a concordar com isso, já que comprometeriam a ténue relação, pelo menos parcialmente satisfatória, que elas possam ter com o pai da criança. Elas temem que o apoio que atualmente recebem e os benefícios positivos das boas relações com os pais seriam cortados por processá-los, já que podem não estar conseguindo uma renda substancial de qualquer maneira. As candidatas são, portanto, obrigadas a mentir

¹⁹ Veja a discussão das implicações psicológicas da espera em Schwartz, *"Queuing and Waiting"*, capítulos 1, 8.

²⁰ Virtualmente, cada comentário sobre as práticas do bem-estar social chama a atenção para a degradação dos clientes. *"Decisions about People in Need"* (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina, 1957); Steiner, *"The State of Welfare"* (Washington, D.C.: Brookings, 1971); Piven e Clowatrd, *"Regulating the Poor"* (Nova Iorque: Pantheon, 1971), capítulos 4-5.

ou a arriscar a perda de um relacionamento importante. As entrevistas são conduzidas de forma legalista, com pouca compreensão para com a posição do requerente. Muitos clientes potenciais qualificados não concluem o processo de candidatura porque eles preferem não sofrer com essas pressões e atitudes indignas.²¹ Como tantos procedimentos de acompanhamento no bem-estar social, não está claro se os valores monetários recuperados através desses procedimentos equivalem aos custos de se envolver neles.

Sanções psicológicas servem para reduzir as demandas dos clientes dentro do sistema, bem como ajudam a limitar aqueles que recorrem a ele. O réu no tribunal penal inferior, que afirma que ele ou ela não entende as acusações, será silenciado pela resposta hostil do juiz ou do secretário que, sem maior entusiasmo, procura corrigir a queixa. Professores, ao variar seu tom de voz, incentivam e desencorajam os alunos a fazerem perguntas. Um advogado, em resposta aos clientes, pode expressar a opinião de que a solicitação é infundada e o cliente indigno de uma resposta atenciosa.

A importância das interações psicológicas para o racionamento de serviços manifesta-se na medida em que, por vezes, os clientes vão procurar ou aprovar os serviços simplesmente porque gostam da maneira como são tratados. Embora mais tarde posicionem-se contra eles, os juízes mais compreensivos, por vezes, dão maior atenção aos arguidos ou queixosos em casos menos graves, simplesmente para fazê-los sentir que foram levados ao tribunal. A gratidão relatada pelos cidadãos que são tratados dessa maneira pode indicar como as pessoas esperam pouco do governo. Parece que, por vezes, os clientes julgam os serviços positivamente se são tratados com respeito, independentemente da qualidade dos serviços. Em relação a isso, um estudo da avaliação dos clientes sobre as clínicas de atendimento de

²¹ Jeffrey Prottas, *“People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies”* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979). As questões recorrentes em áreas de gueto sobre os relacionamentos entre os pais que abandonaram e suas famílias, ver Elliot Liebow, *“Tally’s Corner”* (Boston: Little, Brown, 1967).

saúde mental revelou que “os candidatos estão satisfeitos, em princípio, com quase qualquer resposta (da equipe), desde que o ambiente emocional do contato seja confortável”.²² Enquanto os que procuram os serviços de saúde mental podem ser particularmente sensíveis à qualidade das primeiras interações entre o cliente e a equipe, há muitas razões para se pensar que essas interações são uma base substancial para as avaliações iniciais dos clientes sobre as escolas, os tribunais, a polícia e outros serviços de nível de rua, onde não existem serviços claramente definidos a serem obtidos.

Filas

Os procedimentos mais simples dos serviços aos clientes impõem custos a eles. Isso é evidente na maneira como os clientes são dispostos ou na forma como são obrigados a se apresentar para o processamento burocrático. Mesmo as disposições mais comuns para a formação de filas (as destinadas a prestar serviço por ordem de chegada, de acordo com os princípios universais do tratamento ao cliente) impõem custos.²³

Filas que dependem da ordem de chegada como princípio organizador contam com a cooperação do cliente por causa de sua aparente imparcialidade, mas podem racionar os serviços ao forçar os clientes a esperar. Quando os clientes são obrigados a esperar, eles estão sendo implicitamente solicitados a aceitar os pressupostos do racionamento: que os custos que estão tendo são necessários porque os recursos da agência são fixos. Eles também são controlados pela pressão social exercida pelos outros que esperam. Esta é uma das funções da fila, das salas de espera e de outras estruturas sociais que tornam evidente que outros partilham o mesmo ônus de esperar por um serviço.

²² June Grant Wolf, “*The Initial Evaluation at a Walk-In Clinic: Applicant’s and Evaluator’s Perspectives*” (Ph.D. diss. Boston University, 1974), p. 76.

²³ Primeiro a chegar, primeiro a ser servido, “constitui a base normativa para a maioria das formas de enfileiramento”. Schwartz, “*Queuing and Waiting*”, p. 93.

Mesmo que as limitações de recursos possam ser inalteráveis a curto prazo, elas não são necessariamente imutáveis. Elas derivam de decisões de alocação que consideram aceitável impor custos sobre os clientes que esperam. Os custos não serão impostos aos clientes de forma igual. Longas filas para o atendimento por ordem de chegada, de certa forma, beneficiam pessoas que podem se dar ao luxo de esperar, pessoas cujo tempo não é particularmente valioso para elas, ou pessoas que não têm outras obrigações.

As pessoas pobres sofrem frequentemente em um sistema assim. Não apenas os clientes que parecem mais interessados podem obter o serviço primeiro porque se pensa que os custos da espera são maiores para eles²⁴, mas também, muitas vezes de forma paternalista, as organizações desenvolvem uma política na qual os custos para os pobres são inexistentes. Uma visita à sala de espera de um serviço de bem-estar social em qualquer bairro central da cidade pode dar a impressão de que o departamento considera que os destinatários não têm mais nada para fazer com o seu tempo. Os destinatários aprendem a lição de que precisam procurar serviço a partir de uma única fonte. Como a companhia telefônica, o departamento do bem-estar social é capaz de passar para o cliente os custos da comunicação da população com o serviço. Esse sistema também beneficia o cliente comum, em detrimento das pessoas com necessidades especiais, uma vez que, inicialmente, não havia nenhum mecanismo para diferenciar os clientes. No entanto, quando o prejuízo para as pessoas com necessidades especiais pode ser grave, como no trabalho policial ou nas emergências médicas, o ordenamento dos serviços é muitas vezes deliberadamente estruturado para investigar e responder a essa questão.

Uma alternativa à fila por ordem de chegada em uma sala de espera ou em outras situações é a marcação de hora por ordem de chamada. Esse sistema também é normativamente aceitável e, teoricamente, tem a vantagem de eliminar muitos dos custos do tempo de espera. Nessa

²⁴ *Ibid*, capítulo 6.

fila, os custos podem parecer reduzidos para o cliente comum, mas eles ainda podem ser significativos se várias marcações forem feitas para o mesmo horário para garantir a sobreposição dos clientes, como normalmente é feito em clínicas de saúde e serviços de assistência médica. Marcações para o mesmo horário podem ser feitas para a conveniência dos burocratas, cujo tempo é considerado mais valioso do que o dos clientes e a quem, portanto, é garantido um fluxo de clientes, mesmo se um deles faltar ao compromisso. Os custos de tal fila também serão arcados pelos clientes que procuram o serviço, mas que não podem se dar ao luxo de esperar por ele; por aqueles que não são suficientemente disciplinados para marcar e cumprir os compromissos; ou pelos que não estão certos dos prováveis benefícios ou serviços para investir em buscá-los. O que parece ser, para o burocrata de nível de rua, uma forma justa de alocar o tempo, pode ser visto pelo cliente, com base em suas experiências passadas de negligência burocrática, como sinais de que a agência não é responsiva ou de que é improvável que o problema seja tratado.

Para alguns clientes, os custos da espera podem ser bastante altos. Em um programa de serviços jurídicos, aproximadamente 40 % dos clientes elegíveis que tinham encontro com um advogado para a semana seguinte não mantiveram o compromisso.²⁵ Isso pode ter acontecido porque o problema foi resolvido nesse meio tempo ou porque o simples fato de conversar com o funcionário da admissão proporcionou um grau de conforto. No entanto, é igualmente provável que os clientes que não mantiveram seus compromissos não pudessem mantê-los, mas estavam com medo de confessar ou não estavam suficientemente organizados para comparecer no horário marcado ou ainda enfrentaram seus problemas jurídicos sem aconselhamento profissional. Ou pode ter sido porque os requerentes da assistência interpretaram o pedido para aguardar o agendamento como um sinal de que os serviços jurídicos poderiam

²⁵ Carl Hosticka, *Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street-Level Bureaucracy* (Ph.D. diss., Massachusetts Institute of Technology, 1976).

não ser ágeis e acreditaram que, como em outros órgãos públicos, não seriam úteis, ao final.

Em qualquer situação, o dia em que um cliente aparece para procurar assistência pode ser o dia em que ele ou ela está mais aberto para ajudar, ou o dia em que o burocrata de nível de rua pode estar mais disponível para intervir com sucesso. Catherine Kohler Reissman escreveu sobre a saúde mental em uma situação análoga.

“É óbvio que o desequilíbrio criado por uma crise é uma poderosa ferramenta terapêutica que é perdida, se permitimos que a situação se degenere, através do adiamento, em um problema crônico e de longo prazo.”²⁶ (REISSMAN, 1970, p. 860)

Estar em uma lista de espera é semelhante a estar em uma fila por marcação: os clientes são convidados a esperar por, normalmente, um período de tempo indeterminado até que possam ser atendidos. Embora pareça ser simples, o sistema de lista de espera tem várias consequências latentes importantes. Em primeiro lugar, como vimos no caso de habitação pública em Boston, uma lista de espera tende a aumentar o poder discricionário dos burocratas de nível de rua, oferecendo a oportunidade de convocar clientes da lista de espera fora da sua vez, ou de fornecer informação especial que lhes permita tirar vantagem das formas como conseguir um tratamento com prioridade mais alta.²⁷ As listas de espera também permitem que as agências criem uma aparência de servir (afinal, os clientes estão em uma lista de espera) e que lutem pelo aumento de recursos, devido ao acúmulo da demanda.²⁸ A lista de espera existe para registrar os nomes dos potenciais clientes que estão procurando pelo serviço e não podem ser atendidos, embora seja óbvio

²⁶ Catherine Kohler Reissman, “*The Supply-Demand Dilemma in Community Mental Health Centers*”, *American Journal of Orthopsychiatry*, vol. 40, nº 5 (outubro, 1970), p. 860

²⁷ Ver capítulo 2.

²⁸ Ver Jeffrey Galper, “*The Politics of Social Services*” (Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975), p. 70-71.

para todos que muitos nomes continuam na lista porque a agência não tentou descobrir quem está ativamente à espera e quem já, há muito, deixou de se interessar.

Algumas organizações sociais agem como se a lista de espera filtrasse de forma útil os potenciais clientes que estão verdadeiramente necessitando do serviço e eliminasse aqueles clientes cujas necessidades não são tão substanciais e poderiam deixar a lista. Esse sistema de racionamento pode também propiciar um período de tempo para recuperação espontânea, deixando espaço apenas para os clientes necessitados.²⁹ No entanto, não é certo se continuar na lista é um sinal de necessidade substancial ou justamente o contrário: um sinal de que o potencial cliente é tão bem-sucedido na gestão do problema, que ele ou ela pode esperar pacientemente pelos serviços.

Os tribunais inferiores usam fila organizada para maximizar os custos para o cidadão às custas de um número relativamente pequeno de burocratas de nível de rua. Esses tribunais normalmente pedem aos réus que compareçam em um determinado dia, mas apenas os notificam na hora em que devem comparecer. Em uma situação típica, entre cinquenta e cem réus, possivelmente acompanhados de um amigo ou um membro da sua família, devem estar prontos para uma audiência ou acusação, com pesadas sanções caso eles não apareçam precisamente no início da sessão (quando seus nomes são chamados pela primeira vez). Ali eles devem esperar até que o juiz chegue e, em seguida, esperar novamente, enquanto o juiz dá prioridade aos réus presos, que podem exigir advogados, a réus cujos advogados alegam que se encontram em outro lugar e a réus cujos casos requerem o testemunho de policiais que estão esperando e que têm outras prioridades. Apenas quando estas e outras prioridades são despachadas, os registrados na lista serão chamados em ordem alfabética ou de alguma outra forma.

²⁹ Reissman, "The Supply-Demand Dilemma", p. 860.

Os réus podem ser inocentes. No entanto, em virtude da prisão, são julgados suficientemente culpados para pagar com tempo e incerteza o preço que o tribunal cobra pelo agendamento dos casos para a conveniência do juiz. Embora as práticas variem de tribunal para tribunal, é normal que os arguidos não saibam, nem mesmo aproximadamente, quando seus casos serão chamados, de modo que devem esperar na sala de audiências, provavelmente durante a maior parte do dia, até que sejam recebidos.³⁰ O réu que esperou durante todo o dia foi instruído quanto aos custos de uma interação continuada com o sistema judicial e deve avaliar se o tempo e o aborrecimento valem para exercer seus direitos ou alegar inocência em um assunto de menor importância, embora juridicamente válido. Alguns sistemas judiciais têm recentemente reconhecido que problemas similares, incluindo os adiamentos frequentes, inibem as testemunhas de comparecer e testemunhar durante os julgamentos. Mas a mesma análise raramente se concentra nos réus e nas suas experiências no tribunal.

Essa fila também é típica para o recrutamento do júri, onde os cidadãos são chamados para uma semana de serviço e devem se sentar na sala do júri, aguardando atribuição, muitas vezes por vários dias, talvez para nunca serem chamados. O sistema é justificado oficialmente pela demanda flutuante e relativamente imprevisível dos jurados e, novamente, tem como premissa o elevado valor atribuído ao tempo do tribunal em relação ao tempo do cidadão. Para garantir que há sempre pessoas prontas a servir, são convocados mais jurados do que o necessário. Se o tribunal pudesse tolerar um eventual adiamento pela falta de jurados, e se os jurados fossem chamados a relatar periodicamente durante a semana em lugar de fazê-lo de uma só vez, menos tempo seria desperdiçado pelos potenciais jurados. Mas essas práticas só poderiam ser adotadas se o seu tempo fosse mais valorizado do que o tempo dos juízes e advogados.

³⁰ Ver Schwartz, "Queuing and Waiting", p. 26-29.

Os clientes, frequentemente, podem estar bastante dispostos a pagar pelos custos da espera. Os clientes, sem dúvida, compreendem que existem momentos em que eles terão que esperar, a menos que as burocracias contratem pessoal suficiente para atender à demanda de pico. E, uma vez que a demanda é, para a maior parte das burocracias de nível de rua, em certa medida, imprevisível (mesmo as escolas têm frequentemente que contratar novos professores ou redistribuir as suas atribuições depois do início das aulas) seria demasiado oneroso prestar serviços de maneira que a espera nunca ocorresse. A espera se torna prejudicial e com custos inadequados apenas sob certas condições.

A espera é inadequada quando excede o tempo geralmente esperado para um serviço. Uma pessoa pode não se incomodar em esperar por duas horas em uma sala de emergência para receber uma vacina contra o tétano, se for evidente que pacientes com questões mais graves estão sendo atendidos primeiro. Mas o mesmo tempo gasto esperando na fila para entregar um formulário para renovar a carteira de motorista pode ser extremamente irritante. Esperar também pode ser ofensivo quando envolve a violação de um acordo implícito. A espera é considerada inadequada quando os clientes fizeram um agendamento, exceto quando o horário é considerado apenas como uma referência aproximada para o serviço (como no caso de consultas a médicos).

Ainda outra situação na qual clientes se ressentem dos custos da espera acontece quando eles esperam injustamente. Assim, se um cliente favorecido tem acesso ao serviço mais facilmente do que outros, isso será ressentido por aqueles que não são favorecidos. Às vezes a injustiça quanto ao tempo de espera pode ser tão sutil que passa despercebida pelos clientes. Um estudo sobre pacientes negros em salas da emergência hospitalar em Chicago revelou que, em comparação com pacientes brancos, o tempo de espera foi três minutos maior, causado, principalmente, por pessoas em condições não emergenciais que procuraram ajuda quando a sala da emergência estava relativamente cheia. Mas esse custo não é de fato trivial. Vale a pena notar que esses modestos três minutos, *para os 1.105 negros na*

amostragem, equivaleriam a um dia completo de trabalho anualmente para um grupo de 2,619 pessoas³¹. Essa é uma das medidas de custos do racismo institucional para os negros do Condado de Cook, em Illinois.

Rotinas e racionamento

O problema existencial dos burocratas de nível de rua é que eles provavelmente poderiam interagir com flexibilidade e responsabilidade com cada um dos clientes. Mas, se fizessem isso com muitos clientes, sua capacidade de responder com flexibilidade desapareceria. Pode-se pensar em cada cliente, em certo sentido, como aquele que procura ser o único, ou um dos poucos, a quem uma exceção ou um favor é feito, uma indiscrição ou um regulamento ignorado.

O dilema dos burocratas de nível de rua é bem ilustrado pelo programa dos serviços jurídicos. Individualmente, cada advogado é obrigado pelas normas profissionais a buscar continuamente os recursos legais disponíveis para os clientes. Para os clientes pobres, isso provavelmente significa que os advogados devem agir em nome dos clientes, independentemente do custo. Apenas se esta hipótese estiver correta, a prestação de serviços jurídicos começa a restabelecer o equilíbrio de poder no sistema jurídico, o que todo observador admite favorecer àqueles que comandam os recursos jurídicos. Mas se todas as necessidades jurídicas dos clientes fossem totalmente concretizadas, não haveria tempo para mais clientes. O dilema é requintado. Limitar a atuação dos advogados é negar às pessoas pobres a igualdade de acesso ao Direito. Permitir sua atuação de maneira irrestrita é limitar o número de pessoas pobres que podem conseguir tal acesso. Apenas a reconstituição do sistema jurídico poderia superar o dilema dentro dos padrões atuais de desigualdade: ou um abandono radical do montante de subsídios para a assistência jurídica aos pobres, ou uma simplificação radical dos procedimentos legais.

³¹ *Ibid.*; capítulo 5 e fn. 5, p. 201.

Quando confrontados com o dilema de atender mais clientes ou de manter um serviço de alta qualidade, a maioria dos gestores públicos vai sofrer grandes pressões para optar em favor de um maior número, em detrimento da qualidade. Sua incapacidade de medir e demonstrar o valor de um serviço, quando aliada à alta demanda e preocupações orçamentárias, tende a impor a lógica de aumentar a quantidade dos serviços em detrimento do nível de atenção a clientes individuais. Os burocratas de nível de rua, no entanto, podem desenvolver maneiras de sabotar os esforços da gestão para reduzir as interações com os clientes. Os custos do cumprimento dos objetivos face à resistência dos trabalhadores, às vezes, podem ser maiores do que os gestores querem pagar. Um exemplo da resistência do trabalhador é relatado por Robert Perlman, em seu estudo sobre o centro Roxbury Multi-Service.

Confrontados com a complexidade e com o número de exigências feitas a eles, os membros da equipe recorrem a uma blindagem contra a crescente pressão. Eles estenderam as entrevistas para adiar ou evitar receber o próximo cliente. Eles agendavam visitas domiciliares para evitar a obrigação da admissão.³²

Se os burocratas de nível de rua contrariam os esforços para limitar sua interação com os clientes, ou se eles aceitam e incentivam tais esforços como uma forma de salvar a situação pouco atraente ou deteriorada de seu trabalho, é, talvez, a questão crítica da qual a qualidade do serviço público, em última análise, depende. Apesar de os burocratas de nível de rua poderem, por vezes, lutar para manter a sua capacidade de tratar os clientes individualmente, as pressões mais frequentemente operam em sentido oposto. A prática de nível de rua, muitas vezes, reduz a demanda por serviços através do racionamento. As queixas comuns sobre encontrar "burocracia", "ser enrolado" e "falar para as paredes" são lembretes de que os clientes reconhecem até que ponto a insensibilidade burocrática os penaliza.

³² Robert Perlman, "Consumers and Social Services" (Nova Iorque: John Wiley, 1975), p. 77.

As práticas rotineiras racionam os serviços pelo menos de duas formas. Primeiro, os procedimentos definidos destinados a garantir a regularidade, responsabilidade e justiça também protegem os trabalhadores das exigências dos clientes quanto à sua capacidade de resposta. Elas protegem os trabalhadores de ter que lidar com as dimensões humanas ao apresentar situações. Elas fazem isso, em parte, através da criação de procedimentos aos quais os trabalhadores se submetem, feliz ou infelizmente. Advogados e juizes, por exemplo, geralmente aceitam os procedimentos do tribunal que os afastam das exigências imprevisíveis dos clientes. Os agentes da polícia resistem em instituir (ou mais corretamente, restaurar) um mecanismo de superação porque ficam apreensivos quanto a um envolvimento maior entre os agentes e os moradores da vizinhança e promover assim um comportamento questionável. Por razões semelhantes, eles muitas vezes se opõem à contratação de agentes para as zonas em que residem, e defendem mudanças relativamente frequentes nessa distribuição.

Os assistentes sociais podem estar insatisfeitos com a exigência de processar uma quantidade interminável de documentos, em vez de gastar seu tempo prestando serviços ao cliente. Mas, independentemente de estarem felizes ou infelizes com as rotinas de trabalho, o fato de que elas limitam as demandas do cliente no sistema permanece. As acusações justas de críticos de que os procedimentos de rotina retiram o serviço ao cliente das obrigações primárias pouco são levadas em conta, visto que não é interessante, para as burocracias, ser mais responsivo e assegurar mais clientes.

Em segundo lugar, as rotinas proporcionam uma desculpa legítima para um tratamento não flexível, uma vez que a justiça, em um sentido limitado, exige igualdade de tratamento. Insensibilidade e inflexibilidade reforçam crenças comuns já presentes de que a burocracia é parte do problema e não da solução, e elas reduzem as reivindicações dos clientes pelo serviço ou suas declarações de necessidade.

Quando as rotinas conduzem à previsibilidade, podem promover o grau de confiança do cliente. Assim, um defensor público, ensinando a seus pares sobre o aumento da confiança do cliente, aconselhou: “é melhor dizer a um cliente que você irá vê-lo em duas semanas e comparecer, do que tranquilizá-lo dizendo: Eu vou passar por aqui amanhã, e nunca aparecer.”³³

Mas as práticas das organizações não conduzem sempre à previsibilidade. Quando elas levam à demora, à confusão e à incerteza, repassam custos consideráveis para os clientes. Às vezes, as rotinas estabelecidas para proteger os clientes são distorcidas para minimizar o contato ou os serviços. Por exemplo, para garantir a agilidade, os inspetores da habitação podem precisar fazer mais do que uma tentativa para contatar os reclamantes. No entanto, os inspetores podem se tornar exímios em telefonar para os reclamantes quando eles provavelmente não estão em casa, ou em deixar de cumprir os compromissos pontualmente. Em Boston, essa prática “ampliou as perspectivas de ninguém estar em casa quando o inspetor chegar. Uma prática que, quando repetida três vezes, habilitava o caso a ser arquivado.”³⁴

A gravidade das práticas que subvertem a previsibilidade e contrariam ou negligenciam os clientes ou semeiam a confusão e a incerteza, decorre do fato de elas serem, em geral, *funcionais* para a agência. Elas limitam as demandas do cliente e o número de clientes em um contexto em que a organização não carece de responsabilidades e não poderia, de forma alguma, ser prejudicada como organização, se os clientes ficarem descontentes, passivos, ou se recusarem a articular as demandas. Qualquer redução na demanda do cliente só é absorvida por outros clientes que tomam a frente, ou por um aumento marginal e insignificante na capacidade dos burocratas de nível de rua para responder aos clientes que continuam a pressionar.

³³ Speaker, Annual Convention of the National Legal Aid and Defenders Association, Seattle, Washington, novembro, 1975.

³⁴ Nivola, “*Municipal Agency: A Study of Housing Inspectional Service in Boston*”, cap. 3.

É por essa razão que concluímos que as intenções declaradas das burocracias de nível de rua de se tornarem mais orientadas para o cliente, de receberem mais contribuições do cidadão, e de incentivarem os clientes a falar são, muitas vezes, questionáveis, não importa quão sinceros sejam os administradores que articulam esses belos discursos. Para a maioria das burocracias de nível de rua, tornar-se mais receptiva é disfuncional. O aumento das demandas do cliente em um dado momento só vai levar a mecanismos de racionamento dos serviços em um outro momento; as supostas causas permanecem inalteradas.

O aumento lógico, mas absurdo, da relação entre a demanda e os serviços é exemplificado pelo apócrifo da redução de custos por meio do encerramento. Contudo, é um problema real que um maior investimento em bibliotecas, museus, jardins zoológicos e outras organizações que fornecem bens gratuitos aumenta seus custos não compensados quando elas obtêm êxito de se tornarem mais atraentes.

Sem dúvida, existem dimensões das práticas burocráticas nas quais a maior capacidade de resposta não gera mais tarefas aos trabalhadores. Tratar os clientes com polidez, ao invés de abordá-los com grosseria ou indiferença, é um aspecto em que não necessariamente onera a carga de trabalho. Além disso, a reorganização pode resultar no aumento da capacidade de resposta por parte dos trabalhadores. No entanto, em sua maioria, os aumentos da capacidade de resposta (fazendo mais pelos clientes, ou mesmo ouvindo-os mais) impõem encargos adicionais aos burocratas de nível de rua, que irão sabotar tais mudanças pela provável ausência de recompensas ou sanções.

Há vezes em que o racionamento burocrático não é implícito: limitar a clientela ou reduzir os serviços é a política declarada das organizações. Em resposta a orçamentos reduzidos ou a outros planejamentos que fazem com que as relações entre o cliente e o trabalhador sejam manifestamente elevadas, as organizações irão reduzir o âmbito do serviço de várias formas. Com a redução explícita de serviços, elas vão continuar a honrar a norma formal dos padrões universalistas de serviço.

As burocracias de nível de rua podem reduzir os serviços geograficamente. Elas podem formalmente restringir a área aceita de origem dos clientes ou reduzir o número de bairros servidos pelo programa. Como alternativa, uma vez que as reduções do serviço são impopulares, as burocracias de nível de rua podem preferir reduzir o número de centros, efetivamente cortando serviços em algumas áreas sem qualquer alteração formal de elegibilidade. Quando o município de Manhattan, por exemplo, consolidou o seu sistema judiciário municipal, eliminando os tribunais distritais no Harlem, não alterou formalmente o acesso ao tribunal. Mas, informalmente, aumentou substancialmente os custos do sistema jurídico para os residentes da parte alta de Manhattan.

Os serviços podem ser limitados em termos das características pessoais dos clientes. Formalmente, as agências podem alterar os níveis de qualificação da renda. Informalmente, elas podem limitar o serviço por não imprimir cartazes em espanhol ou por colocar avisos em asilos ou em clínicas de repouso, em vez de em moradias públicas, a fim de atrair, principalmente, a população de idosos.

As burocracias de nível de rua também podem, formalmente ou informalmente, racionar serviços, recusando-se a receber certos tipos de casos. A descriminalização da embriaguez, por exemplo, formalmente libera os policiais de lidar com os alcoólatras (apesar de que a desaprovação pública ainda faz pressão sobre a polícia para fazer algo com relação aos bêbados). Informalmente, os departamentos podem limitar a clientela, se os oficiais optarem por ignorar a embriaguez pública, ou eles podem diminuir o seu lugar entre as prioridades departamentais.

Mesmo quando a limitação de serviços não é, explicitamente, o objetivo do racionamento, a limitação de serviços geralmente não é involuntária nas organizações. Os burocratas de nível de rua e os gestores das organizações estão, muitas vezes, perfeitamente conscientes das implicações do racionamento nas decisões sobre a diminuição da carga horária, da consolidação de serviços, da admissão de mais ou menos trabalhadores ou da disponibilidade das informações. Considere, por

exemplo, os esforços do departamento de orçamento da cidade de Nova Iorque, em 1969, para diminuir gastos no bem-estar social. Em um documento, relevante para os nossos propósitos, o departamento sugeriu várias maneiras para economizar cerca de US\$ 100 milhões.³⁵ Além de reduzir os níveis dos subsídios, que poderiam suprir a maior parte das poupanças, o departamento recomendou quatro alterações administrativas. Cada um poderia explicitar os serviços de racionamento de alguma forma. Foi proposto um novo procedimento de admissão que exigiria que os requerentes se colocassem ativamente à procura de emprego, antes da entrevista de admissão. Isso forçaria as pessoas a aceitar um trabalho com baixos salários e, esperava-se que “uma utilização mais agressiva da alavancagem existente sobre os empregáveis ... tivesse um efeito dissuasor sobre os pedidos de assistência social”.³⁶ Os autores reconheceram que, para que essa inovação fosse eficaz, seria necessária uma capacidade substancialmente maior das agências públicas de emprego, mas não houve discussão sobre os custos para alcançar esse aumento.

Recertificações mais frequentes seriam conduzidas para convencer os destinatários que estavam na lista, mas que não eram mais elegíveis, devido à alteração das circunstâncias para iniciar o fechamento do caso. (Mais da metade de todos os fechamentos de caso foi, então, iniciada por clientes). Essa reforma reduziria o tempo entre as alterações das circunstâncias dos clientes e o próximo período de relatório.

Fechar sete centros de assistência poderia poupar alguns dos custos de funcionamento dos centros, mas o mais importante, “maiores economias estão previstas como efeitos secundários...O mais importante deles é a oportunidade de *criar e de manter a demora máxima legal* entre a admissão e a elegibilidade, aumentando o tempo médio de duas semanas

³⁵ “Budget Bureau Recommendation for Savings in the Welfare Budget”, 24 de março, 1969. Documento inédito nos arquivos do autor.

³⁶ Ibid.

para um mês.³⁷ Entre outros benefícios secundários do fechamento dos centros, os autores das recomendações esperavam que “o relativo inconveniente para o cliente da automanutenção nos subsídios de emergência (para quem a solicitação é normalmente feita no centro, mais de uma vez por semana) pode ter um efeito dissuasor sobre aqueles que são marginalmente elegíveis para o bem-estar social.”³⁸

Finalmente, auditorias de gestão mais exigentes introduziriam maior uniformidade no sistema e forneceriam melhor controle sobre os funcionários do bem-estar social, que são caracterizados no documento como mais interessados em inscrever clientes do que em controlar os custos do bem-estar.

De igual interesse são as estratégias consideradas, mas não recomendadas. Estas incluíram a redução do horário de admissão, o fechamento drástico de centros de admissão, e uma maior exigência para os clientes quanto à apresentação da documentação: certidão de nascimento, comprovante de rendimentos, recibos de aluguel e outros detalhes de elegibilidade. Uma vez que essas disposições foram rejeitadas porque podem resultar em atrasos incontroláveis e infringir o direito legal dos clientes a uma resposta ao seu pedido no prazo de um mês, o memorando reconhece claramente que essas medidas deteriam as taxas de admissão, aumentando os custos de admitir os clientes.

As disposições desse memorando têm sido descritas amplamente, não porque elas próprias sejam notáveis, mas porque ilustram a sensibilização a nível do planejamento da organização quanto às implicações do racionamento para limitar a demanda do cliente. É ingênuo aceitar a retórica dos funcionários públicos de que suas ações têm o efeito incidental de limitar ou de desencorajar as demandas do cliente. Em vez disso, a suposição oposta é mais útil analiticamente e mais precisa empiricamente, exatamente porque os funcionários

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

públicos e os gestores estão cientes das consequências das atitudes tomadas, que efetivamente aumentam ou diminuem a demanda do cliente. Eles podem negar tais intenções publicamente, é claro, uma vez que seus trabalhos exigem obediência às normas do serviço público. Eles podem nem mesmo favorecer essas políticas pessoalmente, e podem lamentar que as limitações de financiamento inviabilizem a capacidade de atender mais clientes. No entanto, é necessário assumir que as organizações públicas são responsáveis pelas implicações do racionamento de suas práticas.

Em 1976, a cidade de York introduziu controles administrativos, que geraram redução da taxa de aceitação de novos candidatos ao bem-estar social pela metade, encerrando 18.000 casos por mês. Mas isso foi feito porque os elegíveis estavam sendo afastados “por uma administração de trabalho muito negativa e por regras de apoio aos pais”, e porque metade das pessoas não se apresentou para a recertificação, deixou de responder aos questionários enviados pelo correio e deixou de verificar a frequência escolar. Sua inelegibilidade era estritamente uma questão de dificuldade ou relutância em assumir os custos de se manterem na lista, até serem obrigados a fazê-lo. Entretanto, de acordo com um administrador, os centros estão “superlotados”, “barulhentos” e “sujos”. “Alguns clientes esperam de quatro a cinco horas pelo serviço e, muitas vezes, são obrigados a fazer mais de uma visita ao centro para completar suas obrigações. Além disso, eles não sabem os nomes das pessoas que os estão servindo”.³⁹ Dessas e de outras formas, os clientes *elegíveis* são convidados a pagar os custos pela busca de assistência.

³⁹ *New York Times*, 21 de dezembro, 1977.

CAPÍTULO 8

SERVIÇOS DE RACIONAMENTO: A DESIGUALDADE NA ADMINISTRAÇÃO

Bens e serviços públicos gratuitos podem ser racionados através da imposição de custos e da fixação do seu montante. Eles também podem ser racionados pela alocação diferenciada entre os grupos de requerentes. Nas burocracias de nível de rua, os serviços são distribuídos de forma diferente por, pelo menos, quatro razões interligadas.

Primeiro, como mencionado antes, até certo ponto a sociedade quer que as burocracias sejam capazes de responder com flexibilidade às situações específicas e sejam capazes de tratar as pessoas em termos das suas circunstâncias individuais. Este é particularmente o caso das burocracias de nível de rua. Espera-se que os professores se interessem por cada criança individualmente, que os policiais sejam capazes de dar respostas flexíveis, que os assistentes sociais estejam adaptados às necessidades individuais.

Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua, muitas vezes, querem melhorar a vida dos seus clientes. Eles ficam satisfeitos ao fazerem a diferença para alguns clientes e resistem a esforços no sentido de reduzir o poder discricionário que lhes permite ter essa influência.

Terceiro, e mais óbvio, frequentemente as burocracias são solicitadas a diferenciarem os beneficiários. Nem todos têm direitos iguais aos serviços públicos. Elegibilidade, culpabilidade e adequação para a intervenção burocrática devem ser determinadas. Com efeito, o processo que reduz uma pessoa à sua qualificação para uma intervenção burocrática é, essencialmente, o processo para tornar-se um cliente.¹ A esse respeito, as burocracias que selecionam as pessoas

¹ Foi desenvolvido em Jeffrey Protas, *“People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies”* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979).

têm duas tarefas: desenvolver um conjunto adequado de categorias nas quais pessoas serão transformadas, e mapear os clientes em termos das suas características de qualificação ou desqualificação.

Um modelo adequado para a diferenciação entre os clientes é a seleção pela "triagem". O termo tem suas origens em um contexto de campo de batalha. Refere-se às decisões da equipe médica de colocar os soldados feridos em uma das três categorias: os mortalmente feridos, com pouca esperança de recuperação; os levemente feridos, que não requerem atenção imediata; e os gravemente feridos, mas com chances de sobreviver se a atenção médica for prestada prontamente. Concentrando-se na última categoria, uma triagem prudente fornece um guia para otimizar o uso dos recursos médicos durante a batalha. No uso corrente, triagem refere-se a qualquer contexto médico (como em salas de emergência) em que são atribuídas diferentes prioridades de tratamento aos pacientes.²

A triagem oferece uma analogia útil para a diferenciação burocrática, por várias razões. Ela acontece e é obrigatória em um contexto de grave escassez de recursos, em que os custos da espera não podem ser passados para os clientes, exceto com consequências inaceitáveis. Ela diferencia os clientes, embora sobre uma base sólida. Ela exige dos profissionais critério discricionário, que não pode ser reduzido a orientações oficiais. E ela claramente funciona em proveito de alguns, e com grande desvantagem para outros. Esse é o motivo pelo qual alguns dos que são triados como mortalmente feridos poderiam ser salvos se recebessem atenção. A questão não é que eles estejam correndo extremo risco; é apenas que a *probabilidade* de salvar as pessoas nessa categoria é menor do que o considerado ideal para despendar os recursos médicos.

² O termo entrou em vigor para classificar os bairros da cidade, ao diferenciar de forma arrogante entre aqueles que provavelmente se recuperarão ao receberem fundos governamentais, e aqueles muito distantes disso, e os que provavelmente continuarão a prosperar, sem assistência do governo.

A triagem tem seus correspondentes em muitas burocracias de nível de rua. Inspeções na construção e patrulhas policiais estão frequentemente concentradas não nos bairros mais degradados, mas naqueles que são considerados como ainda recuperáveis. As crianças nas escolas são colocadas em grupos mais adiantados para que os recursos sejam destinados àquelas que são consideradas capazes de aproveitá-los. Psiquiatras e psicólogos são inclinados a aceitar para tratamento as pessoas que eles acham que, mais provavelmente, vão responder ao tratamento.

Em algumas situações, há motivos para se pensar que a diferenciação entre os clientes é, por si só, prejudicial. A classificação nas escolas, em particular, pode ser criticada por não servir a nenhum propósito útil em relação às crianças, embora seja uma poderosa ferramenta para tornar o ensino e gestão escolar mais fáceis.³ O problema da triagem no serviço público, porém, não é o fato de que, por vezes, ela é destrutiva. É que os juízos discricionários estão sujeitos ao *abuso de rotina*.

Isso introduz a quarta razão pela qual a distribuição diferenciada dos serviços ocorre. Para além das consequências de práticas abertamente discriminatórias que se desenvolvem em burocracias de nível de rua, a diferenciação entre os clientes acontece como rotina porque, muitas vezes, essa diferenciação auxilia os burocratas de nível de rua na gestão das suas cargas de trabalho, como na classificação das crianças na escola. Ou pode ajudá-los a lidar com as ambiguidades e com o estresse psicológico no trabalho. A diferenciação entre os clientes pode acontecer porque, confrontados com pesadas cargas de trabalho e com tarefas aparentemente impossíveis, os burocratas de nível de rua procuram maneiras de maximizar os recursos pessoais ou da agência, ou tentam ter sucesso com alguns clientes, quando não conseguem com todos. A diferenciação burocrática sancionada, para a qual a triagem é o principal exemplo, possibilita que os burocratas de nível de rua

³ Ver o resumo das evidências de David Kirp em "*Schools as Sorters: The Constitutional and Policy Implications of Student Classification*", *University of Pennsylvania Law Review*, v. 121, n. 4 (abril, 1973), p. 705-797.

diferenciem os clientes por razões que têm mais a ver com a resolução de problemas relacionados com o trabalho do que com uma melhor distribuição de recursos. Nisso eles comumente introduzem um tipo de particularismo que, teoricamente, o modelo de burocracia moderna teria superado, mesmo que as regras organizacionais busquem padrões universalistas de julgamento das situações.

Eu mencionei que as rotinas das burocracias de nível de rua podem muito bem ser as políticas das organizações, se elas estiverem ou não de acordo com os regulamentos e normas organizacionais. Para reforçar essa observação, devemos identificar alguns dos padrões da prática pelos quais os julgamentos discricionários são feitos nessas organizações.

Creaming⁴

Confrontados com mais clientes do que podem ser prontamente acomodados, os burocratas de nível de rua, muitas vezes, escolhem (pinçam) aqueles que parecem ter maiores chances de sucesso de acordo com os critérios burocráticos de sucesso. Isso irá acontecer apesar dos requisitos formais para proporcionar aos clientes chances iguais para o serviço. E acontecerá mesmo que haja políticas destinadas a priorizar os clientes com menor probabilidade de sucesso. Os trabalhadores que fazem encaminhamento profissional, por exemplo, podem encaminhar para os empregos as pessoas que têm maior chance de consegui-lo de qualquer forma, em detrimento das pessoas que são mais difíceis de serem alocadas. O programa *Upward Bound*, dedicado a fortalecer a formação educacional dos estudantes desfavorecidos do ensino médio, constantemente tinha que se proteger contra propostas que

⁴ NT: Optamos por manter os nomes dos mecanismos de *coping* usando o mesmo conceito utilizado pela literatura nacional. Neste caso, *creaming* é o mecanismo de seleção de usuários mais fáceis e com maior garantia de sucesso no atendimento. Se traduzido ao pé da letra, seria a ideia de escolher a nata dos usuários de serviços para realizar atendimento.

apostavam nos alunos cujas possibilidades de ingressar na faculdade já eram bastante altas.⁵

Por que razão o *creaming* ocorre, especialmente em face da oposição oficial a essa prática? Em cada situação de seleção de casos mais fáceis, os incentivos organizacionais recompensam o sucesso com os clientes, mas, por outro lado, não fornecem recompensas substanciais para os riscos assumidos. Uma vez que nem todos os clientes potenciais podem ser atendidos, a estrutura de recompensa da organização é adotada como agenda implícita na ausência de fortes incentivos para os casos contrários. Se todos os clientes são igualmente dignos, mas nem todos podem ser atendidos, aumentar a taxa de sucesso pessoal ou organizacional torna-se o principal objetivo. A situação é complicada pelo fato de que os critérios para determinar quem é ou não é de "alto risco" ou com "probabilidade de sucesso" são tão problemáticos, que há poucas maneiras claras para desafiar o trabalhador que venha a deturpar as normas de seleção.

Por outro ponto de vista, o *creaming* ocorre em circunstâncias em que não há controles para avaliar o sucesso. Se os professores fossem avaliados pelo nível de progresso que seus alunos alcançam em comparação ao esperado, então, o alto desempenho dos alunos não seria necessariamente tão valorizado. Mas, na realidade, os professores são avaliados, implicitamente, pelo *status* e pelas realizações de seus alunos e, portanto, procuram ensinar classes com alto desempenho ou se transferem para escolas de classe média. Da mesma forma, os profissionais que fazem encaminhamento profissional valorizariam mais aqueles que são de difícil colocação se a eles fosse dado mais crédito para a colocação dos desempregados crônicos do que para aqueles temporariamente fora do mercado. Essas considerações nos trazem a preocupação com as formas pelas quais os desempenhos dos burocratas de nível de rua são medidos.

⁵ Meu conhecimento desse programa foi adquirido durante o período de cinco anos em que regularmente fui um visitante do site do projeto.

O enviesamento no trabalho (*worker bias*)

A diferenciação entre os clientes pode ocorrer por causa das preferências dos trabalhadores por alguns clientes em detrimento de outros. Essa preferência de alguns clientes em vez de outros, apesar de normas oficiais contrárias, pode acontecer em pelo menos três circunstâncias. Em última instância, todas elas refletem o fato de que os trabalhadores se sentem mais gratificados em interagir com alguns clientes do que com outros, e têm oportunidade para mostrar essas preferências.

Primeiro, alguns clientes simplesmente evocam a simpatia ou a hostilidade dos trabalhadores. Como os funcionários aduaneiros israelitas, os trabalhadores podem ser inclinados a “dar uma mãozinha”⁶ ou podem favorecer clientes com a mesma origem étnica, quando o favoritismo discriminatório étnico ou racial prevalece na tomada de decisão. Os trabalhadores do serviço de habitação de Boston que tendiam a favorecer os candidatos idosos e brancos estavam, provavelmente, selecionando o grupo étnico e demonstrando mais simpatia quando eles lhes forneciam informações cruciais.

Seria um erro inferir que a questão da origem étnica ou racial sempre prevalece a ponto de afetar as decisões discricionárias. Normas burocráticas operam para limitar a variedade de determinações feitas nesse sentido. Assim, policiais negros podem fazer um esforço particular para atuar da forma prescrita para sua função quando enfrentam cidadãos negros.⁷ Demonstrando outro enviesamento, os burocratas brancos podem ser mais lenientes ou tolerantes com os clientes negros, temendo ser acusados de preconceito racial. O relatório de San Francisco apontava que crianças negras na escola tendiam a receber boas notas e a elas foi dito que estavam indo bem

⁶ Brenda Danet, o Desvaforecido “*Giving the Underdog a Break*”: Latent Particularism among Customs Officials”, em Elihu Katz e Brenda Danet, eds., “Bureaucracy and the Public” (Nova Iorque: Basic Books, 1973), p. 329-337.

⁷ Nicholas Alex, “*Black in Blue*” (Nova Iorque: Appleton, 1969).

na escola. No entanto, na realidade, elas não estavam aprendendo em um nível aceitável. Este é um exemplo vicioso do que pode acontecer quando os burocratas de nível de rua reagem de forma exagerada a comportamentos enviesados.

Se os funcionários públicos eram simplesmente tendenciosos ou racistas, e se seus preconceitos eram regularmente manifestados através do seu comportamento, o problema do viés na burocracia seria mais pernicioso, mas mais fácil de ser erradicado. No mínimo, seria mais fácil estabelecer diretivas de política para reduzir o viés na burocracia. Mas os padrões de preconceito são mais sutis na burocracia moderna, direcionada oficialmente à igualdade de tratamento. A burocracia moderna promete erradicar comportamentos prejudiciais através de um tratamento universalista; e é mais difícil de superar quando o preconceito realmente ocorre.

A segunda circunstância em que um comportamento enviesado se torna evidente é quando os burocratas de nível de rua reagem a orientações gerais com relação à dignidade ou à indignidade dos clientes que permeiam a sociedade, geralmente contribuindo para a sua proliferação. Essa é uma das generalizações mais bem fundamentadas que podem ser feitas a respeito da transformação do cliente. Os juízes da vara da infância e juventude determinam a severidade da condenação com base na aparente indignidade do réu.⁸ Os policiais tomam decisões relativas aos cidadãos com base em sua postura respeitosa ou não. Os funcionários da equipe do setor de traumatismo tendem a trabalhar mais para salvar a vida de um jovem do que a vida de um idoso, a vida de um cidadão de classe mais alta do que a vida de alguém de

⁸ Robert Emerson. *"Judging Delinquents"* (Nova Iorque: Aldine, 1969).

classe mais baixa.⁹ Outros funcionários da emergência fazem avaliações a nível moral dos clientes e tratam-nos de acordo com elas.¹⁰

Onde há mais de um burocrata de nível de rua envolvido, como nos casos de processamento de audiências ou avaliações multidisciplinares de alunos deficientes e com necessidades educativas especiais, é muitas vezes a dignidade moral dos participantes que é negociada nesses contextos.¹¹

Essas observações são consistentes com as políticas das organizações que tendem a se concentrar em clientes moralmente favorecidos, em vez de naqueles que mais precisam de seus serviços. As agências para os cegos tendem a ser direcionadas para crianças e adultos que procuram emprego, embora a maioria das pessoas cegas nos Estados Unidos sejam idosas ou estejam perto da aposentadoria.¹² Hospitais voluntários e agências privadas do serviço social tendem a transferir ou a reduzir seus serviços à comunidade quando um novo grupo se muda para o bairro para o qual os serviços foram originalmente estabelecidos.

Como sugerido acima, há muitas razões para se pensar que valores sociais mais abrangentes que informam a sociedade também vão interferir nas decisões dos burocratas de nível de rua na ausência de fortes incentivos em sentido contrário. Sob que circunstâncias esses valores sociais gerais são susceptíveis de desempenhar um papel importante? Pelo menos

⁹ Barney Glaser e Anselm Strauss, "The Social Loss of Dying Patients", *American Journal of Nursing*, v. 64 (junho, 1964), p. 119-121.

¹⁰ Julius Roth, "Some Contingencies of the Moral Evaluation and Control of Clientele: The Case of the Hospital Emergency Room", em Yeheskel Hasenfeld e Richard English, eds., "Human Service Organizations", (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 1974), p. 499-516.

¹¹ David Sudnow, "Normal Crimes: Sociological Features of the Penal Code in a Public Defender's Office", *Social Problems*, v. 12, n. 3 (Winter 1965), p. 255-276; Emerson, *Judging Delinquents*.

¹² Robert Scott, "The Selection of Clients by Social Welfare Agencies: The Case of the Blind", em Hasenfeld e English, "Human Service Organizations", p. 485-498; Donald Schon, "The Blindness System", *Public Interest*, v. 18 (Inverno, 1970), p. 25-38.

três hipóteses parecem plausíveis. Primeiro, quando os burocratas de nível de rua têm que escolher entre os clientes e sabem que uma seleção tendenciosa não incorrerá em custos importantes. Nesses casos, os valores morais mais gerais serão importantes. Estudos sobre enviesamento em salas de emergência sugerem que os negros tendem a receber igualdade de tratamento quando têm lesões graves e quando a sala de emergência não está muito lotada. Mas quando o pessoal da emergência está sob pressão, os negros com queixas menos graves são discriminados, já que o pessoal da equipe recorre a concepções vagas quanto à dignidade na tomada de decisões.

Em segundo lugar, os burocratas de nível de rua vão usar valores sociais mais gerais quando não houver limite óbvio para o grau de intervenção. A equipe do atendimento do trauma, que luta arduamente para salvar as vidas dos jovens e dos mais ricos, pode estar investindo mais energia em alguns casos porque não há limites para o grau de dedicação que possam ter. Uma vez que, teoricamente, eles deveriam dedicar o esforço máximo a todos os casos, mas na prática não podem (porque o que é o máximo nesta situação?), eles estabelecem normas de grupo implícitas para as circunstâncias em que o máximo de dedicação será proporcionado. Da mesma forma, os professores estão em posições em que não há limite para o grau de dedicação que possam ter em suas tarefas. Escolher entre os estudantes que imaginam ser mais dignos de seu tempo é uma maneira de resolver o dilema de descobrir limites para uma dedicação, teoricamente ilimitada, mas limitada na prática.

Não se trata de negar que, por razões particulares, os médicos e enfermeiros podem achar que salvar a vida de uma criança é mais gratificante do que ressuscitar uma pessoa idosa. Ou que os professores prefiram se concentrar em algumas crianças, em vez de em outras. No entanto, é dizer que esses vieses, embora enraizados nas limitações pessoais dos trabalhadores, também respondem a necessidades pessoais muito fortes, associadas à estrutura de seus trabalhos: dado que as atribuições são intermináveis, é impossível encontrar oportunidades para recompensas, quando o sucesso é incerto e a dedicação ilimitada.

Terceiro, os burocratas de nível de rua permitirão que orientações vagas sobre valores sociais influenciem na tomada de decisão quando eles têm explicitamente julgamentos morais a fazer. Os trabalhadores do sistema jurídico, e outros com funções quase judiciais, tais como os monitores das escolas e os oficiais de condicional, são encarregados da atribuição de penas e das ambíguas tarefas de aplicar sanções ao infrator, bem como à ofensa. Em tais circunstâncias, as considerações morais influenciam. O réu juvenil é susceptível de ser dissuadido a cometer futuras infrações por leniência ou severidade? O pai é confiável para ter a guarda dos filhos? Essas perguntas exigem avaliações morais.

O problema não é o fato de que os julgamentos morais são feitos influenciados por pressupostos morais difusos das orientações sociais dominantes. Ou que os valores dominantes possam moldar as decisões, apesar dos padrões normativos que ofereceriam soluções alternativas. Essas são questões para os oficiais de polícia, que devem determinar quando uma conversa em voz alta e agitada em bairros étnicos ou entre grupos na rua em noites quentes de verão constituem violação da paz e necessitem de intervenção. Ou que devem considerar o espaço a ser dado para permitir que os oficiais de polícia tirem conclusões quanto à cumplicidade da vítima em situações de violência sexual: "Se ele teve tempo de tirar os sapatos, não foi estupro".¹³ No entanto, sabemos que a coerção é mais efetiva quando é tão completa que a vítima não resiste. São questões para o oficial de polícia que deve considerar as questões confrontadas pelos juízes de classe média, que devem decidir se concordam ou não com a petição do departamento do bem-estar social para retirar os filhos dos pais de baixa renda e encaminhá-los a casas de acolhimento. Quando o lar se torna "impróprio" para as crianças ao abrigo da lei é pouco provável que seja uma questão para uma determinação objetiva.

Uma terceira circunstância em que os burocratas de nível de rua regularmente exibem comportamento enviesado surge quando

¹³ Lois Forer, "Death of the Law" (Nova Iorque: McKay, 1975).

eles são capazes de agir com base no pressuposto de que alguns clientes são mais propensos a responder ao tratamento do que outros. Essa categoria de favoritismo é semelhante à seleção de casos de sucesso, exceto pelo fato de que a motivação não vem da estrutura de recompensa da agência (embora isso possa acontecer em parte), mas da gratificação que há em ajudar as pessoas que podem responder a ela. Psicólogos e psiquiatras muitas vezes favorecem, através de conversas, pacientes de classe média, porque seus modos de terapia são mais gratificantes com essas pessoas. Os professores favorecem as crianças que assimilam informações facilmente porque recebem retornos positivos mais frequentes.¹⁴

A isso está estreitamente relacionada a possibilidade de que um comportamento enviesado ocorra porque um grupo é considerado improvável de responder à intervenção. Considere a ação judicial da Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor contra o conselho de educação da cidade de Nova York que questionava que as crianças negras e hispânicas com problemas eram rotineiramente matriculadas em escolas especiais, mas as crianças brancas com problemas semelhantes eram ajudadas em suas próprias escolas.¹⁵ Aqui, a Associação sugere uma instância em que o conjunto das preferências de cada professor resulta em racismo institucional.

Um comentário sobre a onipresença do enviesamento

As origens burocráticas dos vieses discutidos aqui são nutridas nas burocracias de nível de rua. Aqui o trabalho é caracterizado por altos graus de discricionariedade e restrições de recursos e pela necessidade

¹⁴ O sociólogo Jules Henry chamou a tendência dos professores a se concentrarem em apenas alguns estudantes de "retirada parcial". Ver Henry, "*White Peoples Time, Colored Peoples Time*", *Transaction*, v. 2, n. 3 (março/abril, 1965), p. 32.

¹⁵ Ver *New York Times*, 3 de março, 1977, pág. 33.

de controlar os clientes para funcionar de forma eficiente. Quando o trabalho é estruturado como nas burocracias de nível de rua, temos que atentar para a necessidade da diferenciação entre clientes, tanto por nos parecer útil assumir essas tendências (porém modestas) e perguntar por que algumas vezes isso não acontece, como por assumir a igualdade de tratamento e perguntar por que isso é regularmente abreviado.

No entanto, uma vez que há um conflito óbvio entre as normas universalistas e as práticas enviesadas, temos que compreender por que razão essa contradição persiste na prática. Entre os apoios persistentes, as diferenciações não sancionadas entre os clientes são as seguintes.

1. O contexto da diferenciação entre os clientes torna o desempenho em todas as áreas difícil de ser avaliado. Em particular, é difícil avaliar a equidade de tratamento. Em alguns casos, é contra a lei coletar os dados que seriam necessários para demonstrar os padrões de enviesamento. Em outros casos, não há indicadores fortes sobre a qualidade do serviço, de modo que é geralmente impossível avaliar os trabalhadores a esse respeito.
2. As normas de igualdade de tratamento, muitas vezes, funcionam para reduzir e minimizar os vieses e, por outro lado, para alimentar poderosos mitos sobre a maneira como os serviços são alocados. Os burocratas de nível de rua muitas vezes acreditam firmemente que tratam todos os clientes igualmente.
3. Quando a diferenciação entre os clientes é observável, ela é atribuída a políticas formais ou informais que são supostamente feitas para os melhores interesses dos clientes ou para o melhor interesse da maioria. Os alunos lentos são monitorados para sejam ajudados a evitar a evasão. Crianças com deficiências físicas, mentais ou emocionais são segregadas em escolas para que sejam ajudadas a evitar a alegada humilhação decorrente da exposição a crianças mais normais e para concentrar os recursos em seu benefício. Presume-se que os alcoólicos que estão presos apreciem

o conforto de uma refeição e de uma cela quente e seca. Presume-se que os clientes dos serviços de saúde mental sejam capazes de fazer bom uso desses serviços. Aqueles rejeitados para o tratamento têm o seu tempo desperdiçado, uma vez que eles são considerados incapazes de tirar proveito da assistência. Há uma ideologia de diferenciação que, em um dado momento, racionaliza, desculpa e justifica as orientações de intervenção dos burocratas de nível de rua (para uma posterior discussão sobre suportes ideológicos para a diferenciação entre os clientes ver o capítulo 10).

4. A regra de normalidade estabelece os padrões de comportamento do cliente a partir dos quais o desvio é medido. Isso ajuda a garantir que uma parte da população de clientes será considerada como desviante. O sociólogo David Sudnow observou que os defensores públicos e juízes colaboram ao atribuírem a pena com base em expectativas comuns sobre o que constitui um determinado delito e como ele deve ser punido.¹⁶ Os funcionários do tribunal criam expectativas quanto ao comportamento moral para determinados delitos formais, de modo que, se o conteúdo moral de um delito é mais ou menos o esperado pela acusação, esta pode ser alterada, mesmo que caracterize exatamente a conduta em questão. Com relação a isso, Maureen Mileski relata que, em um tribunal de instância inferior em Connecticut, os juízes condenaram os acusados de delitos de contravenção tão severamente quanto aqueles que foram autorizados a apelar por delitos menores e aqueles acusados de crimes maiores. Parece que os juízes atribuíram as sanções com base no comportamento, e não na responsabilidade formal.¹⁷

¹⁶ Sudnow, "Normal Crimes". Ver também, Erving Goffman, "Relations in Public" (Nova Iorque: Basic Books, 1971), Cap 6.

¹⁷ Maureen Mileski, "Courtroom Encounters", *Law and Society Review*, v. 5, n. 5 (maio, 1971), p. 513

A regra de normalidade também ajuda a garantir que uma parte da população de clientes seja considerada como requerente ou apta aos benefícios da intervenção e uma parte seja considerada como indiferente ou não merecedora de ajuda. Em geral, os burocratas de nível de rua criam expectativas quanto ao comportamento do cliente, tanto em termos do seu desempenho, quanto em termos da sua interação com a burocracia. Os desvios desses padrões tendem a ser diferenciados. Os advogados dos serviços jurídicos podem ser mais responsivos a clientes particularmente mais cooperativos.¹⁸ Os réus que não conseguem mostrar deferência aos procedimentos judiciais ou aos agentes da lei podem ser alvo de tratamento particularmente severo.¹⁹ Um conjunto antigo de regulamentos de imigração destinado a excluir pessoas com transtornos mentais permitia um comportamento inconstante e "exaltado" por parte de italianos, para quem isso era considerado como uma característica cultural (e, portanto, normal), mas era tomado como fundamento para excluir os europeus do norte, para quem esse comportamento era designado como uma característica anormal.

Provavelmente, seria justo dizer que os clientes sempre serão diferenciados em termos da percepção da sua relativa normalidade, independentemente do quão receptivos à intervenção eles sejam. Isso dá aos burocratas de nível de rua a segurança de sempre perceberem o grupo de clientes para o qual eles são necessários. Em uma escola de crianças excepcionalmente brilhantes, os professores logo saberiam quem era ou não o aluno mais gratificante de ensinar. Em uma população de clientes que não era particularmente articulada ou de classe média, os psicólogos ainda seriam capazes de descobrir rapidamente quem parecia estar mais aberto ao tratamento. O mundo do cliente, tal como percebido pelos burocratas de nível de rua, é provavelmente muito parecido com as crianças consideradas como necessitadas da operação para a retirada das amígdalas, quando isso era popular há duas

¹⁸ Carl Hosticka, "*Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street-Level Bureaucracy*", (Ph.D. diss.; Massachusetts Institute of Technology, 1976).

¹⁹ Mileski, "*Courtroom Encounters*", p. 503.

gerações. Em uma experiência narrada pelo sociólogo Eliot Freidson, 174 crianças entre 389 foram selecionadas por um grupo de médicos como precisando da cirurgia para a retirada das amígdalas. No entanto, quando um outro grupo de médicos examinou as restantes 215 crianças, mais 99 entre elas foram consideradas como precisando da cirurgia. E quando ainda outro grupo examinou as restantes (116), o procedimento foi recomendado a cerca de metade.²⁰ Pergunta-se se, em algum momento, esses profissionais considerariam pelo menos uma fração dessa população de clientes como isenta do procedimento.

Assim como a existência de rotinas, não há nada de surpreendente com relação às expectativas dos burocratas de nível de rua de uma distribuição normal. A questão crucial é, novamente, como essas expectativas estão relacionadas com objetivos legítimos das políticas públicas? O grande problema das crianças excluídas da escola é um caso em questão. Embora os seus propósitos expressos sejam educacionais, as escolas públicas se diferenciam em muito com relação ao comportamento, excluindo um grande número de alunos por meio de suspensões e outras punições.²¹ De igual modo, os tribunais fazem diferença entre pessoas acusadas do mesmo crime, com base não em seu comportamento na rua, mas em seu comportamento na sala de audiências. Nesses casos, as concepções de normalidade funcionam eficazmente para negar ou restringir o tratamento ao cliente.

5. O autocumprimento das profecias contribui para a persistência dos vieses, fornecendo falsas confirmações sobre a validade da diferenciação. Uma maior vigilância da polícia sobre os adolescentes negros leva a que sejam presos em uma taxa maior do que outras parcelas da população. Isso tende a confirmar que os adultos jovens

²⁰ Eliot Freidson, *"Profession of Medicine"* (Nova Iorque: Dodd, Mead, 1970), p. 257.

²¹ O Fundo de Defesa das Crianças, *"Children Out of School in America"* (Washington, D.C.: Children's Defense Fund, 1974).

e negros representam o principal problema de delinquência.²² Mandar pessoas para a prisão, onde ficam expostas a criminosos experientes, rotuladas como criminosas e posteriormente tratadas como tal pela sociedade, ajuda a cumprir a profecia de que elas eram o tipo de pessoa que necessitava de uma punição severa antes de tudo.²³ As equipes hospitalares, através de sinais sutis, induzem os pacientes a aparentar comportamentos de pessoas doentes, confirmando que eles estavam perturbados e mental ou fisicamente debilitados desde o início.²⁴ O caso das escolas é talvez o mais conhecido. Os professores que esperam um bom rendimento de seus alunos interagem com eles de tal forma que trazem à tona o seu pleno potencial de realização.²⁵ Aqueles predestinados a ter mau rendimento, sutilmente, são mais propensos a falhar.

Não deve ser nenhuma surpresa que o autocumprimento das profecias está presente nas burocracias de nível de rua. Se os clientes são diferenciados, eles irão responder a essa diferenciação ao aceitar, em parte, as implicações da diferenciação em sua própria identidade. Eles também vão responder ao papel do cliente, em conformidade com as expectativas da burocracia sobre o comportamento do cliente. A partir dessa perspectiva interacionista, não é uma surpresa que a diferenciação das clientelas e a necessidade de envolvimento com a burocracia levam à dinâmica interpessoal que chamamos de autocumprimento das profecias.

²² Carl Werthman e Irving Piliavin, "*Gang members and the Police*", em David Bordua, ed., "*The Police*" (Nova Iorque: John Wiley, 1967), p. 76.

²³ Richard Quinney, "*Criminology*" (Boston: Little, Brown, 1975), cap. 6; Forer, "*Death of the Law*", cap. 5.

²⁴ David Mechanic, "*Medical Sociology*" (Nova Iorque: Free Press, 1968), p. 115ff.

²⁵ Robert Rosenthal e Lenore Jacobson, "*Pygmalion in the Classroom*" (Nova Iorque: Holt, Rinehart e Winston, 1968); Ray C. Rist, "*Student Social Class and Teacher Expectations: The Self-Fulfilling Prophecy in Ghetto Education*", *Harvard Educational Review*, vol. 40 (agosto, 1970), p. 411-451; ver Robert Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1957), cap. 11. Profecias autocumpridas que resultam da atribuição das categorias de clientes, sem necessariamente serem afetadas pela interação com burocratas de nível de rua são discutidas no capítulo 10.

6. Na ausência de medidas de desempenho adequadas e dentro do contexto dos julgamentos significativos que afetam o bem-estar dos clientes, os burocratas de nível de rua dependem muito de avaliações subjetivas da validade de suas práticas. Essa tendência é fortemente apoiada pela sensação de que o trabalho que eles fazem é tão especializado que ninguém está em posição de criticar ou mesmo de comentar sobre suas práticas. A polícia, os professores, os trabalhadores do setor do bem-estar e outros burocratas de nível de rua se consideram isolados dos cidadãos comuns que não podem avaliar as dificuldades e o abuso que vivenciam ou a incerteza das recompensas.²⁶

Os burocratas de nível de rua são receptivos à informação que parece confirmar a legitimidade de sua diferenciação do mundo do cliente e, portanto, suporta seus padrões de prática. Nisso, eles refletem a tendência psicológica geral para receber e incorporar informações que apoiam sua visão de mundo e para filtrar as informações que parecem contraditórias. Também refletem a tendência geral de buscar informações entre seus pares de quem pode ser esperada a mesma mentalidade.

Os burocratas de nível de rua são visivelmente propensos a fazer uma varredura no ambiente para validar empiricamente seus pontos de vista. Suas concepções sobre os clientes tendem a ser coerentes com as perspectivas que tiram deles a responsabilidade pela sorte dos clientes. Eles são particularmente inclinados a acreditar que a experiência proporciona a base para o conhecimento na avaliação do mundo do cliente. Uma vez que a validade pelo exemplo é, logicamente, indefensável, é um fato social importante que influencia o comportamento de nível de rua. Podemos supor que a validade pelo exemplo ("Eu sei que é verdade porque uma vez eu tive um

²⁶ Para uma discussão convincente das bases subjetivas das vistas do médico do trabalho, ver Freidson, *"Profession of Medicine"*, p. 168-172. A subjetividade das visões do professor dos estudantes do gueto é sugerida em Peter Rossi et al. *"The Roots of Urban Discontent"* (Nova Iorque: John Wiley, 1974), p. 355.

cliente que...”) irá prevalecer na mesma proporção da necessidade do trabalhador de lidar com as incertezas da tomada de decisão e das possíveis consequências dessas decisões. Os policiais que sacam uma arma precipitadamente porque outro policial foi recentemente assassinado com uma facada quando ele não conseguiu sacar sua arma, tem um forte argumento para se defender quando questionado por ter reduzido a política do departamento.

Sem dúvida, existem muitos burocratas de nível de rua que se recusam a aceitar as perspectivas dos seus postos de trabalho que surgem na subcultura ocupacional. Ainda assim, a força dos mecanismos adotados para lidarem com o trabalho é grande precisamente porque, se eles forem bem-sucedidos na lida com esses mecanismos, eles funcionam (por definição). A necessidade de enfrentamento atua como uma barreira à informação anômala que pode desafiar as rotinas e orientações que se desenvolveram ao longo do tempo. As alterações nos procedimentos não são necessariamente combatidas porque os trabalhadores são contra a mudança *per se*, mas porque a mudança ameaça a existência de rotinas de enfrentamento e orientações que servem para racionalizar o trabalho. Da mesma forma, informações anômalas não são ouvidas porque contradizem pressupostos que tornam o trabalho mais gratificante ou racionalizam as suas contradições.

7. Uma diferenciação persistente e não sancionada é apoiada pelo racismo e por preconceitos que permeiam a sociedade e estão enraizados na estrutura da desigualdade. A diferenciação é intrínseca à burocracia de nível de rua, mas a desigualdade social a apoia e ajuda a explicar as clivagens, em cujos termos esta diferenciação ocorre. Assim, a necessidade de práticas rotineiras, de simplificar e de diferenciar no contexto da desigualdade leva à *institucionalização* das tendências estereotipadas que permeiam a sociedade. Quaisquer sejam os preconceitos que os burocratas de nível de rua como indivíduos tenham ou não, a estrutura do seu trabalho parece levar à diferenciação da população de clientes e, por isso, há uma receptividade estrutural às atitudes preconceituosas.

Existe a necessidade de simplificação, por assim dizer, anterior ao estereótipo. O estereótipo é nutrido em um contexto onde ele funciona para dividir a população de clientes.²⁷

Isso não significa que todos os burocratas de nível de rua sejam preconceituosos ou que os esforços para reduzir o comportamento enviesados não devam ser incentivados. Isso significa, na realidade, que os esforços para eliminar os comportamentos preconceituosos tendem a produzir melhores resultados se abordarem diretamente os problemas do trabalho, para os quais o controle desses vieses é uma solução psicológica. Oficinas que ajudam os trabalhadores a descobrir que pressupostos que eles têm sobre os clientes que não ajudam num trabalho efetivo, e aqueles que ensinam técnicas de interação teriam muito mais sucesso em eliminar o comportamento enviesados e preconceituoso do que seminários abstratos sobre as relações raciais.

Nessa perspectiva, o problema do viés é grave não só para a qualidade do serviço, mas também para a legitimidade do governo. Pode haver pouco reconhecimento oficial sobre a existência do viés se este for burocraticamente funcional. Os clientes e os cidadãos atentos reconhecem um comportamento preconceituoso. Os burocratas de nível de rua, diariamente, veem as atitudes forjadas a partir da validação de sua experiência. Os clientes veem a injustiça; os burocratas de nível de rua veem respostas racionais às necessidades burocráticas.

Isso parece garantir um elevado grau de conflito na prestação de serviços públicos. Os grupos de cidadãos continuarão a despender muita energia, concebendo maneiras de fazer com que as burocracias de nível de rua prestem atenção às acusações de parcialidade e projetem formas de superá-la. O movimento paraprofissional, a descentralização, a integração da força de trabalho e outras ondas de reforma têm sido largamente motivadas pelo desejo de superar preconceitos

²⁷ Para uma discussão equilibrada da relação entre o preconceito racial e, em geral, do comportamento tendencioso na sentença judicial, ver Willard Gaylin, "*Partial Justice: A Study of Bias in Sentencing*" (Nova Iorque: Vintage Book, 1975), capítulo 3.

percebidos em um contexto onde ele não deveria acontecer pelas razões mencionadas aqui. O problema não se torna mais simples pela observação de que os clientes esperam o preconceito e a negligência. Que essa diferenciação sirva a fins burocráticos não é aceitável para uma clientela pronta a perceber a indiferença em procedimentos de rotina e o favoritismo racionalizado como relativo ao serviço.

CAPÍTULO 9

CONTROLE DE CLIENTES E A SITUAÇÃO DE TRABALHO

Toda ordem social depende do consentimento geral de seus membros. Mesmo a maioria das instituições coercitivas, como prisões, funcionam apenas enquanto os afetados pela instituição cooperaram em suas atividades (mesmo se a cooperação é garantida, em última instância, pela força). Normalmente, a cooperação não é nem coagida ativamente nem dada livremente, ao contrário, ela emerge da estrutura das alternativas.

Nos capítulos anteriores, discuti maneiras pelas quais os padrões da prática de nível de rua funcionam para racionar os serviços. Uma segunda função geral da prática de nível de rua não é tanto a de limitar os serviços ou escolher entre clientes, mas a de obter a cooperação do cliente nos procedimentos de seleção dos clientes. O trabalho com o qual os clientes devem cooperar pode ou não ser coerente com as declarações das políticas das agências. No entanto, será consistente com as concepções dos burocratas de nível de rua sobre como processar o trabalho, com um risco mínimo de interferência na prática da rotina.

Os burocratas de nível de rua precisam controlar os clientes, assim como o carácter incompleto desse controle foi discutido anteriormente (capítulos 5 e 6). Aqui, eu considero aspectos selecionados da prática, que normalmente contribuem para o controle da rotina dos clientes.

1. Os burocratas de nível de rua interagem com os clientes em ambientes que simbolizam, reforçam e limitam seu relacionamento. É praticamente um clichê observar que as reuniões austeras em uma sala de audiências, regidas por uma bancada atrás da qual um juiz com uma toga preta olha do alto para os outros participantes da audiência, transmitem a força do sistema jurídico sobre o indivíduo. Entradas separadas para os juízes, comandos para ficar

de pé sempre que o juiz entra ou sai e a falta de inteligibilidade do funcionário da justiça contribuem ainda mais para os mistérios da sala de audiências.

Cada serviço estabelece funções diferentemente, mas, em suas diferentes formas, cada uma delas contribui para a adequação do cliente. Muitos escritórios em que as pessoas procuram pelo serviço são estruturados para claramente separar os trabalhadores dos clientes por meio de uma imponente mesa para obter informações.¹ Os clientes, quando entrevistados, são encaminhados a “escritórios” que, por falta de divisórias, violam a privacidade ao permitirem que todos vejam (e ouçam) o trabalho de todos os outros. Fileiras fixas de carteiras nas escolas, todas voltadas para o professor, fisicamente representam a demanda da ordem que os professores e as escolas exigem. Como os uniformes, os ambientes facilitam o funcionamento das burocracias, chamando a atenção para o lugar do poder e indicando as expectativas dos clientes.

As mensagens não são acidentais. Elas são fomentadas pelas agências e geralmente consentidas pela sociedade. É interessante observar nos tribunais modernos em que medida a ambientação tradicional da sala de audiência (madeiras polidas e escuras, a bancada, entradas separadas, as bandeiras, epigramas celebrando a justiça) é mantida na arquitetura não tradicional.

Considere também a tenacidade da ambientação em outros serviços públicos e até que ponto o distanciamento do tradicional parece ser radical. Na mente do público, uma escola não tradicional é simplesmente aquela sem carteiras fixas. Os clientes são importantes e valorizados como pessoas? Disponibilize a eles cadeiras e sofás confortáveis para

¹ As configurações podem também ser concebidas para encorajar a penetração do cliente nestas barreiras. Deutscher descreve o caso das aplicações oficiais de habitações públicas que receberam muito bem o fato de terem a mesa da recepcionista posicionada de modo que os candidatos pudessem acessá-la mais facilmente, passando pela recepcionista. Irwin Deutscher, “*The Gatekeeper in Public Housing*”, em Irwin Deutscher e Elizabeth J. Thompson, eds. “*Among the People: Encounters with the Poor*” (Nova Iorque: Basic Books, 1968), p. 49.

se sentar enquanto esperam, pergunte a eles se estão confortáveis, e assegure a eles que devem esperar, mas que não foram esquecidos. Os clientes são pouco considerados? Negligencie essas considerações e tenha uma sala de espera pequena, apertada e com pouca atenção disponível. Seria um engano pensar que o ambiente dos serviços é acidental. Muitas vezes é uma questão de política o fato de que os serviços públicos são capazes, ou consideram-se incapazes, de se planejar para o conforto do cliente.

2. Os clientes são isolados uns dos outros.² As burocracias do serviço público são organizadas de forma que os clientes têm pouco conhecimento dos outros na mesma situação. A maioria dos processos de seleção de clientes é protegida do escrutínio dos outros clientes. Isolados, os clientes são mais propensos a considerarem-se responsáveis pela sua situação. Eles não são susceptíveis a ver sua condição como reflexo da estrutura social e seu tratamento como inaceitável.

Quando a seleção do cliente é feita em público, dá a clara impressão de que os clientes estão competindo uns com os outros pela atenção ou pelo favor dos burocratas de nível de rua. Como sugerido anteriormente, na realidade brutal de triagem, os clientes percebem que recebem tratamento especial ou atenção dos trabalhadores apenas em detrimento de outros clientes. A defesa burocrática contra o tratamento especial também é germânica aqui: "Se eu dou a você, eu teria que dar a todos". Nos ambientes de nível de rua, onde os clientes não se conhecem (escolas, hospitais psiquiátricos, prisões), o controle do cliente é favorecido pelos sistemas competitivos de recompensas, promovendo entre os clientes orientações individuais, em vez de soluções coletivas para resolver o problema.

² Ver Stanton Wheeler, "The Structure of Formally Organized Socialization Settings", em Orville Brim, Jr. e Stanton Wheeler, "Socialization after Childhood: Two Essays" (Nova Iorque: John Wiley, 1966), p. 98.

As burocracias de nível de rua tendem a resistir à organização feita pelos clientes, quando ela ocorre. Eles tendem a considerar as organizações dos clientes como inúteis, frívolas, quase irresponsáveis, ou não representativas dos seus verdadeiros interesses. Não há medidas objetivas da validade de tais afirmações. A partir de algumas perspectivas, todas ou algumas afirmações podem ser verdadeiras. No entanto, essas afirmações são mais úteis se consideradas como defesa contra a organização do cliente, destinadas a diminuir sua influência junto a potenciais recrutados ou a terceiros, cujo apoio é pedido ou estabelece as bases para uma resposta oficial intransigente. Na última década, presidiários, estudantes negros do ensino médio e destinatários do serviço do bem-estar social foram regularmente sujeitos a tais respostas oficiais, quando eles tentaram se organizar.

Os funcionários públicos, muitas vezes, preferem suprimir ou desorientar a organização dos clientes porque eles nunca podem ter certeza do ponto a que elas podem chegar ou que grandes concessões serão necessárias. No entanto, uma lição bem aprendida pelos funcionários públicos durante os últimos dez anos é que frequentemente é possível e desejável incentivar as organizações dos clientes a fim conseguir uma solução provisória para os clientes individuais e a agência. Na falta de poderes efetivos ou de recursos para agir de forma efetiva, a organização dos clientes, muitas vezes, tem a aparência de acesso, enquanto realmente influenciam apenas as áreas em que as decisões políticas não afetam materialmente o comportamento da organização.

3. Os serviços e os procedimentos dos burocratas de nível de rua são sempre apresentados como sendo positivos.³ As atitudes que afetam os clientes parecem ser tomadas em prol do interesse do cliente. Espera-se que os clientes sejam gratos pelos benefícios que recebem. Mesmo em casos onde as burocracias de nível de rua restringem os clientes que não são considerados culpados

³ *Ibid.*, p. 98. Wheeler observa que agências de socialização, implicitamente, influenciam na apresentação do processo do cliente de forma positiva. Às vezes, essa influência não se dá de modo implícito.

(como em escolas, hospitais e presos não criminosos pela polícia. Por exemplo, a apreensão de alcoólatras), a ideologia de uma intervenção positiva em prol do cliente é particularmente necessária para justificar as práticas às vezes questionáveis tanto para o cliente como para grupos de trabalhadores. Quando aliada ao respeito dos clientes a burocratas de nível de rua com maiores níveis educacionais, mais formação e especialização, a ideia de que a intervenção dos burocratas de nível de rua é do interesse dos clientes parece ser um importante instrumento de controle.⁴

4. Os clientes devem procurar pelo serviço. Com algumas poucas exceções importantes, as burocracias de nível de rua precisam que os clientes procurem pelo serviço, em vez de eles mesmos procurarem os clientes. Em parte, isso é importante para a eficiência. Como sugerido anteriormente, os custos monetários da prestação dos serviços aumentariam drasticamente se os custos da espera fossem arcados pelos trabalhadores, em vez de pelos clientes. No entanto, há mais razões para levar os clientes até o território da burocracia do que mera economia. Os trabalhadores enfrentam ameaças físicas e psicológicas quando deixam a segurança do escritório ou as redondezas do serviço. Como a diferença social entre os trabalhadores e os clientes se amplia e como os trabalhadores consideram-se mais profissionais, eles cada vez mais resistem às visitas domiciliares que, em muitos casos, foram a pedra basilar da boa prática uma geração atrás. Os médicos e outros profissionais da área médica estão agora indisponíveis para visitas domiciliares. Os professores pedem aos pais que se reúnam com eles na escola e

⁴ As burocracias de nível de rua devem se justificar sempre, não apenas para o público cliente, mas também para o público preocupado com a eficiência e eficácia das questões burocráticas. Para levar a cabo essas tarefas, as burocracias de nível de rua despendem um esforço considerável nas relações públicas. Sobre os orçamentos das relações públicas dos departamentos de polícia, ver Lois Forer, *"Death of the Law"* (Nova Iorque: McKay, 1975), p. 176. Para um relatório da polícia feito por um vice-comissário da cidade de Nova Iorque encarregado das relações públicas, ver Robert Daley, *"Target Blue: An Insider's View of the N.Y.P.D."* (Nova Iorque: Delacorte Press, 1973).

não em casa. Em muitas organizações sociais, as visitas domiciliares estão em declínio.

Quando as visitas domiciliares não podem ser evitadas, a sociedade, de uma forma ou de outra, paga por pedir aos trabalhadores que as realizem. Os assistentes sociais que devem fazer visitas ao local para determinar a adequação de uma casa e devem preencher relatórios sobre crianças maltratadas; ou os inspetores da construção que devem visitar as instalações para registrar violações e, muitas vezes, insistem em trabalhar em equipe para evitar assalto em bairros "ruins". Eles também se organizam para não agendarem compromissos ou encontrarem as pessoas em casa, e buscam uma ajuda especial por estarem dispostos a realizar trabalhos arriscados.⁵

A exceção mais importante é a polícia, cujo trabalho, por sua própria natureza, requer a interação com os cidadãos em território neutro ou hostil. As rotinas extraordinárias em que a polícia se envolve, a fim de minimizar situações de ameaça (ver abaixo), tendem a confirmar essa visão da importância do ambiente para o gerenciamento dos clientes.

5. As interações com os clientes são geralmente estruturadas de modo a que os burocratas de nível de rua controlem seu conteúdo, periodicidade e ritmo. Parte disso pode ser explicada pela aparente necessidade dos trabalhadores de coletar informações e pela pressão do trabalho que os obriga a acelerar as interações para que possam continuar o processo de outros clientes. Claramente, os múltiplos formulários que os clientes devem preencher, tão irritantes quanto onipresentes, funcionam para direcionar as energias dos clientes para as tarefas imediatas da seleção do cliente.

⁵ Judy Riley, "A Case Study of Street-Level Bureaucracy: Child Protective Services", documento inédito em seminário, University of Washington, 1976; Pietro Nivola, "Municipal Agency: A Study of Housing Inspectional Services in Boston" (PhD. diss., Harvard University, 1976).

No entanto, o firme comando exercido pelos burocratas de nível de rua durante as interações com os clientes não pode ser explicado apenas por esses fatores, já que o controle do cliente é observável em situações em que o próximo cliente não está batendo à porta, e em que as normas de serviço precisamente impõem abordagens não diretivas. O estudo de Carl Hosticka sobre as interações dos advogados dos serviços jurídicos com os clientes sugere quanto o controle dos clientes pode caracterizar as interações entre os clientes e os trabalhadores, presumivelmente, orientado para relações relativamente abertas.⁶

Em geral, as normas da atividade jurídica exortam os advogados a avançarem e a serem leais aos interesses dos clientes; a respeitarem e incentivarem a autonomia do cliente; a garantirem que os clientes estejam envolvidos, a ajudarem a determinar as decisões importantes sobre seus casos e a tratarem de cada caso individualmente, de modo que os advogados respondam ao caso em questão no momento, em vez de terem uma concepção prévia do caso. Poderíamos esperar que os advogados dos serviços jurídicos fossem particularmente sensíveis a essas normas porque eles trabalham para organizações criadas, em parte, para compensar a negligência com os pobres por outros órgãos públicos e advogados privados, e porque eles tendem a considerar a si próprios como os defensores jurídicos dos mais carentes.

No entanto, nas interações reais com os clientes, os advogados dos serviços jurídicos tendem a controlá-los de forma a minar esses belos padrões. Em um estudo de dois escritórios de serviços jurídicos, foi observado o seguinte:

As entrevistas são estruturadas por rotinas desenvolvidas para agilizar a coleta de informações. Os advogados primeiramente pedem aos clientes para completar um formulário geral de admissão e, em

⁶ Carl Hosticka, *Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street-Level Bureaucracy*, (Ph.D. diss., Massachusetts Institute of Technology, 1976).

seguida, fazem perguntas concebidas para completar um outro formulário mais detalhado, que a secretária do escritório identificou como sendo mais relevante para o caso do cliente. O predomínio dos formulários restringe o processo de pesquisa às categorias previstas pelo seu formato, que deve ser necessariamente aplicável, de forma geral, a uma ampla gama de clientes.

Os clientes são levados a fazer repetidos esforços para contar suas histórias à sua maneira e em coerência com o processo de busca de informação. No entanto, os advogados os fazem se calar continuamente, insistindo em conduzir a entrevista de acordo com o formato estabelecido. Os advogados professam interesse na frente dos clientes, mas, em seguida, interrompem a discussão ou as questões, fazendo perguntas tendenciosas ou esclarecendo detalhes, em vez de ouvir a opinião dos clientes.

Dados sobre a estrutura das entrevistas tendem a confirmar que os advogados dominam. Quanto à medida da dominação da conversa, primeiramente através de gráficos que indicam as interrupções de uma parte pela outra, os clientes interromperam 3.8 vezes durante uma entrevista de, em média, 35 minutos. Por outro lado, os advogados interromperam os clientes 10.4 vezes por entrevista. Quanto à medida do controle do tema da conversa, 94 % das falas dos advogados foram direcionadas para controlar o tópico; destas, 80% das colocações foram perguntas, 20% delas tendenciosas. Ainda assim, perguntas tendenciosas são uma maneira precária de obter informações de forma livre e descontrolada.

Esses dados reforçam as impressões obtidas a partir da observação direta de entrevistas dos advogados com os clientes. Elas confirmam que as entrevistas são dominadas por procedimentos de rotina, pelos quais a existência prévia de tipos de casos é presumida, e os novos clientes são enquadrados nos modelos de tipos já existentes. Os clientes são moldados dentro das expectativas que há sobre os clientes; os casos são enquadrados dentro das visões anteriores dos tipos de

casos que os clientes tipicamente apresentam. Tudo isto é justificado em nome da eficiência, do rigor e do serviço.

Significativamente, o alto grau das práticas de rotina pode atenuar a tendência para diferenciar os clientes como pessoas. Os advogados dos serviços jurídicos não tendem a perceber que os clientes são fundamentalmente diferentes uns dos outros, exceto em casos extremos. Somente os clientes que são particularmente não cooperativos e aqueles que são particularmente capazes de ajudar na gestão dos seus próprios casos tendem a receber respostas diferenciadas. Os trabalhadores do serviço do bem-estar social também não conseguem diferenciar os clientes. Assim como os advogados dos serviços jurídicos, sua interação com os clientes é tão altamente estruturada, que as variações no tratamento não são aparentes.⁷

Isso não significa que os clientes dos serviços jurídicos ou os beneficiários do bem-estar social sempre apresentam situações únicas. De maneira geral, há, provavelmente, uma boa dose de semelhança entre as situações que os burocratas de nível de rua enfrentam. No entanto, a prática rotineira dos inquéritos minimiza a extensão em que os burocratas de nível de rua podem descobrir circunstâncias únicas que exigem respostas flexíveis. Assim, temos os ingredientes para o autocumprimento de outra profecia. Na expectativa de que a maioria dos clientes possa se enquadrar em categorias previamente definidas, as burocracias seguem os procedimentos de pesquisa com base nessa expectativa. Restringindo os tipos de informação que recebem, as burocracias de nível de rua de frente confirmam que, na verdade, os clientes tendem a se encaixar em certas categorias bem definidas.

6. Quando o controle dos clientes é problemático, ainda que crítico para o desempenho da tarefa ou para a segurança pessoal, as interações entre os cidadãos e os burocratas de nível de rua são dominadas

⁷ Joel Handler e Mary Jane Hollingsworth, *"The Deserving Poor"* (Chicago: Markham, 1971).

por rotinas de controle. Alguns burocratas de nível de rua não podem depender do ambiente, ou de um determinado processo de entrevista para controlar os clientes. Esses trabalhadores vão desenvolver rotinas para tornar o controle do cliente uma condição prévia para a interação.

Nas interações dos professores com as crianças e da polícia com os suspeitos de crimes, os símbolos de autoridade e uma socialização prévia ajudam a garantir a conformidade do cliente com a burocracia de nível de rua. No entanto, esses mecanismos de controle social são muitas vezes insuficientes. Ambos os professores e os policiais devem agir imediatamente para obter a cooperação das pessoas com quem eles estão comprometidos. Professores nas escolas das cidades, por exemplo, consideram que manter a disciplina é um dos seus principais problemas. Trata-se de uma questão particularmente crítica na prestação de serviços educacionais, quando "mantê-los na linha" e evitar confrontos físicos consomem uma grande parte do tempo dos professores.⁸ Mesmo sob circunstâncias menos ameaçadoras, os professores da escola primária são levados a "práticas de rotina o mais possível"⁹ para que obtenham sucesso.

Os policiais novatos são treinados informalmente pelos veteranos para serem duros como um requisito primário da sua formação¹⁰ e são considerados como parceiros confiáveis, em grande medida, por sua vontade de utilizar a força quando for necessário. A maioria dos policiais apela para mecanismos que possam garantir a conformidade com a sua autoridade. Eles dependem de tais rotinas para a proteção contra o

⁸ Howard Becker, "Social Class and Teacher-Pupil Relationships", em Blaine Mercer e Edwin Carr, eds., "Education and the Social Order" (Nova Iorque: Rinehart, 1957), p. 278-279.

⁹ Bernard G. Kelner, "How to Teach in Elementary School" (Nova Iorque: McGraw-Hill, 1958), p. 19. Ver também Willis Hawley, "Dealing with Organizational Rigidity in Public Schools: A Theoretical Perspective" (documento preparado para apresentação no the Annual Convention of the American Political Science Association, setembro, 1971), p. 6.

¹⁰ Arthur Niederhoffer, "Behind the Blue Shield" (Nova Iorque: Doubleday, 1967), p. 53.

que poderia evoluir para um conflito de vida ou morte, sem recorrer a armas ou a outros entraves inaceitáveis. Uma maneira pela qual eles rotinizam sua abordagem de interações é maximizando sua segurança em caso de um ataque. Assim, por exemplo, os policiais posicionam-se fisicamente em uma situação mais vantajosa, caso um ataque aconteça, mesmo se a probabilidade de uma agressão for baixa.¹¹

Outra orientação importante sobre as rotinas da polícia é manipular sua imagem pública como pronta a utilizar a violência, se necessário for. Como um observador descreve:

“Na maioria das situações ameaçadoras, o policial tenta manter sua vantagem, gerenciando sua aparência para que os outros acreditem que ele está pronto, se não ansioso, para a ação. A famosa arrogância do policial a ladrar em alto e bom som, o coldre à mostra ou a mão no cassetete são todas atitudes assumidas para transmitir essa impressão. A determinação fica logo aparente em tal postura, embora o próprio policial possa ter pouca ou nenhuma ideia do que está prestes a fazer”.¹²

Ainda outra orientação das rotinas policiais é a de desenvolver capacidades de levantar suspeita e de realizar rondas para identificar pessoas que possam ser culpadas de algum crime ou que possam representar perigo. A polícia pode encontrar pistas sobre a identidade de um agressor em potencial por sua maneira de andar, vestir, o tipo do carro, ou a postura.¹³ Essas rotinas podem ser condições prévias para um policiamento eficaz, mas também podem funcionar como um sistema de alerta antecipado, necessário ao controle do policial.

¹¹ Jonathan Rubinstein, *“City Police”* (Nova Iorque: Farrar, Straus, 1973), p. 301-316.

¹² John Van Maanen, *“Working the Street: A Developmental View of Police Behavior”*, em Herbert Jacob, ed., *“The Potential for Reform of the Criminal Justice System”* (Beverly Hills, California.: Sage, 1974).

¹³ Ver Jerome Skolnick, *“Justice without Trial”* (Nova Iorque: John Wiley, 1967), p. 45-46. Ver também Rubinstein, *“City Police”*, cap. 6.

Esses procedimentos podem funcionar de forma eficaz para ajudar os burocratas de nível de rua a assumir o controle sobre os clientes em ambientes que não sejam seguros. Certamente, eles acreditam que tais procedimentos são necessários para um desempenho efetivo e relutariam em abandoná-los. Ainda existem algumas boas razões para pensar que essas rotinas de controle ajudam a criar uma população de clientes que, não se sabe o porquê, é diferente da que existiria na ausência desses dispositivos de proteção. Novamente, os burocratas de nível de rua podem estar projetando o autocumprimento de profecias em seus procedimentos de controle do cliente. Ao abordar as pessoas de uma maneira hostil, abrasiva e suspeita, eles podem evocar os comportamentos previstos. A invocação da autoridade pode levar à rebelião contra a autoridade. Assim, os funcionários de uma escola podem ajudar a provocar os problemas de comportamento que interferem no seu trabalho, particularmente se a autoridade não é considerada legítima.

Uma pessoa parada como suspeita pode agir com hostilidade com a polícia, não por culpa ou animosidade intrínseca com policiais, mas por um sentimento de injustiça por ter sido parada. Quando as minorias ou as comunidades étnicas consideram a polícia como hostil aos seus interesses, esse sentimento de injustiça pode facilmente ser desencadeado. A defesa da polícia (que tais abordagens são necessárias para fazer o seu trabalho de forma eficaz) requer um grau de compreensão sobre a posição do policial e uma sensibilidade às exigências da profissão, que podem não ser partilhadas pela população de clientes. Policiais ponderados, aparentemente, fazem valorosos esforços para atingir um equilíbrio razoável entre uma abordagem que induz à conformidade e uma que explica as reações daqueles que podem ser parados injustamente. Eles são ajudados em muitas comunidades pelo considerável grau de familiaridade com os procedimentos da polícia, de modo que os procedimentos para abordar um presumível suspeito são considerados como de rotina e não são tomados como uma questão pessoal. Ainda assim, a necessidade das rotinas de controle representa uma permanente fonte de tensão entre a polícia e o público.

7. Os burocratas de nível de rua elaboram sanções para punir o desrespeito às rotinas da ordem. Essas sanções são, muitas vezes, particularmente significativas porque são invocadas para afetar o cumprimento da ordem burocrática e não o comportamento relevante para o serviço. Por exemplo, os professores, como os policiais, têm mecanismos que funcionam para dar pistas sobre os possíveis encenqueiros e excluir da sociedade (no caso dos professores, a sociedade escolar) aqueles cujos crimes ameaçam a estrutura de trabalho da instituição. Crianças que são suspensas por não terem um cartão, por chegarem atrasadas à aula, por faltarem demais às aulas ou por fumarem no banheiro não cometem pecados educacionais,¹⁴ mas podem passar por entrevistas que acabam nos raros casos em que eles não estão dispostos a obedecer aos procedimentos (razoáveis) que lhes foram exigidos pelos advogados.¹⁵ Em outro momento do processo, os juizes tendem a sancionar os arguidos em função da gravidade das violações da regra, e também em função da sua falta de respeito para com os agentes da lei.¹⁶

Pode-se ter alguma percepção sobre a importância para os burocratas dos procedimentos que incentivam o controle sobre os clientes analisando as implicações da ameaça em negar aos trabalhadores esses dispositivos de enfrentamento processuais. A intensidade da resistência dos policiais quanto às regras de revisão do cidadão pode ser associada ao medo que policiais têm de que as pessoas que não concordam seu trabalho os julguem por realizarem apenas o que precisa ser feito para sua proteção. Os professores em escolas tradicionais, de igual modo, temem a remoção das sanções que, bem ou mal, acreditam que sejam efetivas para deter a má conduta do aluno.

¹⁴ David Kirp trata dessa questão em um documento inédito, *"The Bureaucratization of Childhood"*.

¹⁵ Hosticka, *"Legal Services Lawyers Encounter Clients"*.

¹⁶ Maureen Mileski, *"Courtroom Encounters"*, *Law and Society Review*, v. 5, n. 5 (maio, 1971), p. 503.

Às vezes, os burocratas de nível de rua, por algum motivo, não podem apelar para os procedimentos de processamento de rotina. Isso resulta em grande consternação ou em esforços exagerados para que pareçam estar no controle. Por exemplo, os trabalhadores do bem-estar social no estado de Washington passam por grande frustração quanto ao processamento de ciganos porque eles não têm documentos ou outros meios formais de identificação para provar o nascimento, óbito, casamento ou a sua situação na segurança social. Os ciganos afirmam que são analfabetos e têm o hábito de começar a falar Romani (sua língua nativa) quando o interrogatório se torna intenso. Esses destinatários do bem-estar social podem contornar as exigências do processamento burocrático normal porque eles são um grupo relativamente pequeno, cujas características não são susceptíveis de se propagar entre a população em geral. No entanto, eles causam grande consternação entre os assistentes sociais, que temem que suas ações possam criar um precedente de fuga aos procedimentos de controle do departamento. Assim como os pais que podem abrir exceções às regras familiares apenas com uma advertência a seus filhos, o que não implica generosidade ou flexibilidade, os trabalhadores do bem-estar social normalmente fazem tais exceções apenas alertando seus clientes que seria bom que aprendessem a ler e a escrever.¹⁷

Um processo análogo de punir os clientes pelo que eles são e, por outro lado, ser generoso, é observado entre os juízes que proferem sentenças probatórias ao invés de penas de reclusão. Os juízes que sentenciam os criminosos com penas probatórias tendem a castigar e moralizar mais do que quando mandam os criminosos para a cadeia.¹⁸ É como se o juiz, resguardando-se contra a possibilidade de que a decisão seja posta em causa pelo comportamento futuro do infrator, deva compensar com indulgência, aplicando uma pena verbal como punição.

¹⁷ Dennis Trees, documento para seminário, não publicado, University of Washington, 1976.

¹⁸ Mileski, "Courtroom Encounters", p. 529-530.

Administração de recursos

Confrontadas com tarefas complexas e recursos limitados, as organizações desenvolvem padrões de trabalho para conservar os recursos disponíveis. Os gestores se esforçam para utilizar os recursos de forma mais eficaz ou para reduzir os custos do trabalho de processamento. Eles também podem, aberta ou dissimuladamente, redefinir seus objetivos, de modo que fique mais fácil de realizar o que é possível fazer. Essas orientações fundamentais quanto à gestão de recursos (a eficiência, a produtividade e o esclarecimento do objetivo) estão no centro da maioria das reformas organizacionais nas burocracias do serviço público e são discutidas abaixo em maior profundidade, já que elas afetam a qualidade do trabalho.

Nas burocracias de nível de rua, no entanto, as práticas orientadas para a administração dos recursos não estão relacionadas com os objetivos da gestão. Essas são práticas desenvolvidas pelos trabalhadores para conservar os recursos do seu próprio trabalho. Às vezes, elas são desenvolvidas explicitamente para esse fim; outras vezes, podem ser explicadas pela necessidade de conservar recursos, mas não são explicitamente desenvolvidas por esse motivo. Como os outros padrões de prática discutidos nestes capítulos, a administração de recursos muitas vezes também tem implicações significativas para o conteúdo das políticas públicas.

As burocracias de nível de rua são frequentemente sujeitas a oscilações imprevisíveis na demanda. Esse é o caso, obviamente, dos departamentos de polícia e das salas de emergência. Assim é também o caso dos escritórios do bem-estar social, das escolas, e de outras agências onde o ritmo de trabalho parece mais previsível. Um cliente pode apresentar um problema de processamento especialmente complicado, e algumas poucas crianças podem se revelar particularmente indisciplinadas em um determinado dia. Quando aliadas às falhas regulares, embora inesperadas, no funcionamento da organização (tais como a necessidade de substituir um colega de trabalho ou a inserção de alguns novos

regulamentos que requerem implementação), essas circunstâncias imprevisíveis exigem que os burocratas de nível de rua tenham alguma capacidade de resposta.

Os trabalhadores que enfrentam aumentos imprevisíveis da carga de trabalho tentarão garantir um tempo de segurança do qual possam dispor caso seja necessário – tempo esse que normalmente funciona para amenizar a carga de trabalho. “Onde as cargas de trabalho ou as fontes de recursos oscilam, o indivíduo é tentado a se precaver...”¹⁹ Essa é a importância da aprovação tácita dos funcionários que cuidam do escalonamento da polícia com relação aos policiais que, após concluírem uma tarefa, em geral demoram um tempo a até que tenham completado o trabalho administrativo. Amenizar o dia de trabalho é racional nos serviços públicos, onde há uma necessidade reconhecida da capacidade de reserva. Pode-se esperar que os departamentos de polícia e as salas de emergência usem recursos para os picos de carga das tarefas, mas apenas dentro de certos limites razoáveis. Nesses serviços, deve haver sempre uma capacidade extra planejada para que funcionem de forma efetiva. Caso contrário, espera-se que os serviços públicos que não dispõem das funções de emergência operem acima da capacidade. Quando as escolas funcionam em dois turnos ou os trabalhadores do bem-estar social têm excesso de carga de trabalho, não é considerado que essas instituições funcionem mal, exceto por um pequeno grupo de cidadãos preocupados e atentos.

Em tais situações, os burocratas de nível de rua têm um forte incentivo, quando podem, para deixar o trabalho preencher a quantidade de tempo disponível. Esse “Princípio de Peter”²⁰ é comumente percebido como resultado da preguiça, da inércia e da incapacidade de planejar.

¹⁹ James D. Thompson, *“Organizations in Action”* (Nova Iorque: MacGaw-Hill, 1967), p. 123.

²⁰ NT: Princípio de Peter, também chamado de princípio da incompetência, diz respeito a um princípio enunciado por Laurence Peter que diz que num sistema hierárquico todo funcionário tende a ser promovido até seu nível de incompetência.

Embora possa estar relacionado a essas coisas, também está enraizado na necessidade burocrática de lidar com a imprevisibilidade da demanda.

Os trabalhadores reconhecem que qualquer sinal de que eles não estão trabalhando em sua plena capacidade será compensado com atribuições adicionais, uma vez que sempre há tarefas adicionais a serem feitas. Assim, não há incentivo para concluir uma inspeção ou uma entrevista rapidamente, porque o tempo liberado pela eficiência será redesignado para a realização de outra inspeção ou entrevista. Não é este o caso quando os trabalhadores têm quotas a alcançar ou compromissos de negócios a conduzir. Nesses casos, os trabalhadores são recompensados por realizarem as tarefas mais rapidamente, uma vez que serão capazes de desfrutar ou de utilizar o tempo livre decorrente de sua eficiência para outros fins.

A validade de se reconhecer que os burocratas de nível de rua agem buscando poupar o tempo de trabalho pode ser vista, em parte, pela veemência com que os trabalhadores procuram proteger suas atuais cargas de trabalho. As cargas de trabalho são, invariavelmente, pesadas demais. As responsabilidades são sempre penosas. Esses argumentos são difíceis de serem investigados de forma racional. Os especialistas em eficiência vão procurar divulgar uma série de recursos inexplorados e adaptá-los à agência. Os representantes dos trabalhadores vão demonstrar o bom uso que os burocratas de nível de rua fazem de seu tempo de folga, se eles têm algum – tratando de documentação, preparando-se para as atribuições, ou relaxando um pouco, de modo a permanecerem efetivos, e vão exigir uma compensação, caso esse trabalho tenha que ser feito enquanto os trabalhadores estão fora do seu horário de trabalho. Para os clientes, o tempo de folga continua dando a aparência de haver mais recursos disponíveis, dos quais tanto os clientes individuais como os grupos de clientes podem tirar vantagem.

As possibilidades de que os trabalhadores estejam sobrecarregados e sejam preguiçosos existe. Mas seria mais útil ver o problema como estrutural. Os trabalhadores não têm proteção contra o acúmulo de

responsabilidades por causa das incessantes demandas e da irrelevância das medidas de desempenho quanto à qualidade do serviço. Dada a necessidade de haver uma capacidade destinada a atender demandas imprevisíveis, a administração dos recursos prossegue.

A nível organizacional, há algumas maneiras típicas de como são tratados os problemas quanto à necessidade de tempo extra. As organizações liberam suas equipes da necessidade de tratar de problemas com processamento irregular através do desenvolvimento de unidades e procedimentos especiais para processar casos problemáticos. Esses mecanismos são discutidos mais amplamente abaixo.

Outra maneira pela qual os burocratas de nível de rua poupam recursos é criando as condições para a tomada de decisões, tão livremente quanto possível, da pressão implícita das partes afetadas. Por exemplo, quando os trabalhadores da educação, em Massachusetts, foram requisitados a projetar um plano de ensino para todas as crianças com necessidades educativas especiais, na presença e com a participação ativa dos pais, muitas vezes esses encontros foram precedidos por reuniões privadas das equipes de avaliação. É razoável imaginar que as equipes se reuniram sem os pais a fim de se apresentarem a eles como uma frente unida e evitarem ter que tomar uma decisão no calor do momento, na presença de estranhos.²¹

Outro exemplo é dado pelos inspetores da habitação, em Boston. Esses trabalhadores são obrigados a dar aos requerentes uma cópia da denúncia das violações que são registradas na sequência de uma inspeção. Esse regulamento foi introduzido para tornar as ações dos inspetores visíveis aos inquilinos que se queixaram e para deixar um registro da visita. No entanto, quando saem das instalações, os inspetores não são obrigados a deixar com os inquilinos uma cópia do "relatório do inspetor", que define as ações realizadas e as medidas

²¹ Richard Weatherley, *"Reforming Special Education: Policy Implementation from State Level to Street Level"* (Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press, 1979).

tomadas sobre as violações encontradas. Assim, o locatário poderá ter a impressão de que a visita do inspetor foi proveitosa. Na realidade, o inspetor pode decidir não tomar medidas legais sobre as violações, e essa decisão não é tomada quando o locatário pode rever ou ter acesso ao processo. Além disso, se o inspetor decide que não há motivo para uma ação sobre as violações, o inquilino só poderia saber disso se ela ou ele perguntasse, mais tarde, por que nenhuma ação foi apresentada.²²

Da mesma forma, os juízes do tribunal inferior podem deixar que as decisões sejam anunciadas mais tarde, quando acham que uma das partes do processo poderia ser altamente reativa, ou se uma parte merecedora, mas culpada em um caso, ficaria desapontada com a decisão.

O desejo de tomar decisões sobre as pessoas de forma privada, especialmente quando elas podem ser negativas ou decepcionantes, é totalmente compreensível. Ainda assim, muitas vezes, as políticas públicas exigem que os burocratas de nível de rua tomem decisões em público, justamente para que possam ser expostos, se não influenciados, pela presença de todas as pessoas afetadas pelas decisões. Tal política incorpora a teoria de que os clientes se tornarão, mais provavelmente, parte dos grupos de referência dos burocratas, se estiverem presentes nos momentos em que as decisões são tomadas. Assim, é um motivo de preocupação o fato de que os burocratas de nível de rua, muitas vezes, sejam capazes de transferir o campo da tomada de decisão para onde os clientes não podem interferir. A tendência associada a obscurecer o local da tomada de decisão de modo a que nenhum indivíduo precise ser confrontado por clientes lesados ou despontados ameaça igualmente os interesses do cliente.

Um último conjunto de práticas que funcionam para a preservação dos recursos têm em comum a efetiva transferência da responsabilidade da tomada de decisão sobre os clientes para outros trabalhadores. Os

²² Nivola, "Municipal Agency".

burocratas de nível de rua fazem isso ao permitir que funcionários de nível hierárquico inferior exercitem a discricionariedade em seu lugar (*screening*/rastreio), ou ao aceitar o julgamento de outros atores, de modo que as avaliações independentes não precisem ser feitas (“por carimbo”), ou, ainda, por referência.

Rastreamento (*screening*)

A maioria das organizações que processam casos de indivíduos colocam um papel formal aos trabalhadores de atuarem como mediadores entre os burocratas de nível de rua e os clientes. Embora os burocratas de nível de rua, formalmente, tomem as decisões críticas sobre o estado dos clientes ou forneçam os serviços, há ainda um importante papel formal para os outros trabalhadores. Este é o de fornecer informações aos clientes, determinar o horário apropriado para os clientes quando as decisões discricionárias são mínimas, ou proteger os burocratas de nível de rua das pressões inapropriadas do cliente (conforme definidas pela organização).

Assim, as burocracias de nível de rua comumente empregam recepcionistas, atendentes, secretárias e outros facilitadores para fornecer informações pessoalmente ou por telefone, para auxiliar os clientes quanto ao local adequado na burocracia, e para fazer julgamentos informais quanto a se eles devem persistir na busca da ajuda. Essa declaração é igualmente aplicável a uma recepcionista em um escritório de serviços jurídicos, a uma central de informações em um hospital de veteranos, a um operador do sistema 911 de chamadas de emergência policial e a um secretário do departamento local de habitação.

O papel do rastreador não seria motivo de comentário, se os rastreadores realizassem os seus trabalhos como são definidos na teoria – isto é, tomar decisões envolvendo o mínimo de discricionariedade. No entanto, os rastreadores, muitas vezes, funcionam como burocratas de nível de rua no exercício do poder discricionário em áreas importantes da vida

das pessoas, embora sem autoridade para fazê-lo. Os funcionários do registro das salas de emergência determinam a ordem em que os pacientes serão vistos pelos médicos, e até se os pacientes serão mesmo atendidos.²³ Os secretários podem ser úteis ou indiferentes a potenciais clientes por sua forma de transmitir se a organização é ou não receptiva, e por ajudar ou não ajudar os potenciais clientes a caracterizarem suas situações de forma a conquistar sua simpatia. Assim como os funcionários do registro nas salas de emergência, a forma como os secretários caracterizam os casos afeta o processamento final pelos burocratas de nível de rua.²⁴

Talvez um exemplo extremo seja dado pela funcionária do registro dos pedidos da habitação pública que identificou potenciais inquilinos como recomendáveis, colocou-os em projetos antes do período em que as vagas estivessem disponíveis e informalmente rejeitou pedidos aceitáveis, colocando-os em um arquivo especial na parte de trás da gaveta das pastas de requerimentos. Ela fez tudo isso enquanto trabalhava para uma organização cujos procedimentos formais exigiam um comportamento justo e não discricionário por parte dela.²⁵

Onde quer que os trabalhadores encontrem o público, eles ocupam posições nas quais desempenham funções de facilitadores na determinação da elegibilidade, transmitindo informações e apresentando aos clientes um perfil positivo, indiferente ou hostil da agência. Assim, se as tarefas do trabalhador de nível hierárquico inferior são bem circunscritas, como nos hospitais dos veteranos ou nos sistemas de telefone de emergência da polícia, ou se apresentam grande possibilidade de exercício de poder discricionário informal, como na

²³ Jeffrey Protas, *"People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies"* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979), capítulo 4.

²⁴ Hosticka, *"Legal Services Lawyers Encounter Clients"*, fornece uma discussão convincente a respeito da influência das recepcionistas. Ver, em geral, David Mechanic, *"Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations"*, *Administrative Science Quarterly*, v. 7, n. 2 (dezembro, 1962), p. 349-364.

²⁵ Deutcher, *"The Gatekeeper in Public Housing"*.

habitação pública, esses mediadores da organização podem influenciar de forma vital no acesso dos cidadãos aos benefícios públicos.

Rotulagem (*stamping*)

Um tipo diferente de rastreamento é usado como base para a tomada de decisão por parte de burocratas de nível de rua que costumam adotar os julgamentos de outros atores como seus próprios. Às vezes, os pontos de vista dos outros determinam as atitudes que os trabalhadores de nível de rua vão tomar; às vezes, esses pontos de vista determinam o esforço com o qual os trabalhadores irão se dedicar. Popularmente, chamamos a isso de “Carimbo”, embora muitas vezes o processo seja mais complicado do que a ideia que esse rótulo pejorativo implica.

Por exemplo, os juízes normalmente aceitam as decisões dos policiais ou agentes da liberdade condicional nos tribunais penais inferiores e mais ou menos ratificam essas decisões em suas determinações.²⁶ Em alguns tribunais, as recomendações dos assistentes sociais sobre a colocação das crianças em divórcios conflituosos, quase invariavelmente, fornecem as orientações para a ação judicial, embora seus relatórios devam ser apenas consultivos. O mesmo tem sido observado no caso dos trabalhadores da agência de adoção, quanto ao consentimento judicial para a colocação.²⁷ Segundo Jerome Carlin, em muitos setores judiciais especializados que lidam com os pobres, “tornou-se prática comum delegar a autoridade para a tomada de decisão para o pessoal

²⁶ Joel Handler, “*The Juvenile Court and the Adversary System: Problems of Function and Form*”, *Wisconsin Law Review*, v. 17 (Inverno, 1965).

²⁷ Os assistentes sociais que trabalham nas agências de adoção têm “a função nominal de um advogado e conselheiro do tribunal sobre a variedade de alternativas e resultados possíveis em relação ao desenvolvimento de uma criança, e esta nomenclatura foi transformada em um pressuposto de fato para o poder judicial”. Thomas E. Nutt e John A. Snyder, “*Trans-Racial Adoption*” (estudo apoiado por NIMH grant #Ro3 MH 19805-01), p. 19.

administrativo: árbitros, comissários, oficiais de liberdade condicional, médicos legistas, conselheiros matrimoniais e outros."²⁸

Uma delegação de autoridade particularmente significativa ocorreu em compromissos com hospitais psiquiátricos e em outras situações em que a competência mental está em questão. Compromissos ou diagnósticos de incapacidade, muitas vezes, podem ser feitos sem audiências ou adotando qualquer outro procedimento em que evidências contraditórias podem vir a ser apresentadas, como petições para internação ou relatórios médicos.²⁹ Essas práticas, embora modernizadas ou, até certo ponto, revistas recentemente, levam a pensar sobre a revogação das consequências com decisão discricionária em algumas circunstâncias.

Os juízes não são os únicos que aceitam as recomendações de outras pessoas na tomada de suas decisões autoritárias. Os professores se utilizam dos julgamentos dos antigos professores das crianças no monitoramento informal das atribuições em sala de aula, desde a segunda série, de acordo com um estudo.³⁰ Os defensores públicos fazem julgamentos sobre o mérito dos infratores com base nas acusações feitas pelos policiais.³¹ Os médicos do setor da emergência aceitam o julgamento de um funcionário sobre se um indivíduo precisa de assistência imediata, ou se é um bêbado e, portanto, deve ser atendido depois dos outros pacientes – muito embora “bêbados” possam não cheirar a álcool e possam apresentar graves sintomas médicos que

²⁸ Jerome Carlin, “*Courts and the Poor*” (documento preparado para entrega em the 1966 Annual Meeting of the American Political Association, Nova Iorque, setembro, 1966”, p. 3.

²⁹ Ver, por exemplo, “*Mental Illness and Due Process*” (Ithaca, NY.: Cornell University Press, 1962), citado em Carlin, *Ibid.*

³⁰ Ray C. Rist, “*Student Social Class and Teacher Expectations: The Self-Fulfilling Prophecy in Ghetto Education*”, em Yeheskel Hasenfeld e Richard English, eds., “*Human Service Organizations*” (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 1974), p. 517-539.

³¹ David Sudnow, “*Normal Crimes: Sociological Features of the Penal Code in a Public Defender’s Office*”, *Social Problems*, v. 12 (Inverno), p. 255-276

demandam a atenção do médico.³² Talvez a aplicação mais mecânica da rotulagem prévia seja o fato de que o pessoal da sala de emergência dá atenção imediata a todos os pacientes que chegam em um veículo oficial, como o carro da polícia, independentemente de sua condição.³³

É bastante fácil compreender por que os burocratas sistematicamente aceitam o julgamento de outros quando fazem suas determinações. Os burocratas de nível de rua enfrentam problemas nos quais precisam tomar decisões significativas sobre as pessoas e situações complexas, sem poderem interrogar as pessoas de forma abrangente ou investigar as razões de suas reivindicações. As assertivas de outros profissionais, que assumidamente conhecem as suas funções e têm a seu cargo a responsabilidade de fazer uma avaliação adequada de seu próprio trabalho, fornecem pistas importantes e legítimas para a tomada de decisão na ausência de outras fontes de informação.

É inteiramente racional depender das sugestões de outras pessoas respeitadas na tomada de decisões. As pessoas fazem isso o tempo todo, ao pedirem a amigos para recomendar um mecânico, um filme, ou uma empresa de mudança, por exemplo. Infelizmente, o que é uma decisão privada e racional pode subverter as políticas públicas. Os juízes, em vez de policiais, oficiais da liberdade condicional, ou assistentes sociais são os encarregados das determinações judiciais porque eles estão, teoricamente, em uma posição melhor para procurar e obter informações de todas as partes e proceder de melhor forma para proteger os participantes em um processo. Olhando numa perspectiva limitada, isso pode ser o melhor que podem fazer. Mas quando os juízes transferem a responsabilidade, eles negam a salvaguarda teórica que suas responsabilidades representam em favor da segurança de um especialista ou de uma opinião informal.

³² Júlio Roth, "Some Contingencies of the Moral Evaluation and Control of Clientele: The Case of the Hospital Emergency Room", em Hasenfeld e English, eds., *Human Service Organizations*, p. 503-504.

³³ Prottas, "People-Processing".

A política pública também é subvertida porque os burocratas de nível de rua são geralmente obrigados a tomar decisões com base no caso em questão. Quando os clientes são apresentados ou acompanhados de rótulos que antecipam o tratamento que recebem, eles não têm uma resposta para seu caso, mas sim para o estereótipo que o rótulo evoca. Assim, o “encrenqueiro” na escola, o “bêbado” na sala de emergência e a “maçã podre” no juizado de menores recebem respostas por seus rótulos e não pelo comportamento ou pelas circunstâncias que os levaram primeiramente à associação com as agências públicas.

Ainda outra dificuldade em relação à seleção dos clientes através da identificação prévia feita por outros é que os profissionais cujas decisões são efetivamente substituídas pelas decisões daqueles que têm, formalmente, a autoridade nesses casos, são, eles próprios, sujeitos às pressões das decisões dos burocratas de nível de rua. Os agentes da liberdade condicional ou os assistentes sociais, com muitas investigações por fazer e pouca chance de poder fazê-las plenamente, tomam atalhos de caracterização e de julgamento que são similares, mas não idênticos, aos realizados pelos funcionários a quem eles reportam. Assim, o assistente social fica horrorizado ao descobrir que seu relatório ambivalente e ainda provisório sobre a colocação de crianças em um processo de divórcio, conduzido sob grande pressão, e que reflete a incerteza das conclusões, é considerado como autoridade e como base adequada para a ação, apesar dos pedidos feitos no relatório de uma investigação mais intensa. A informação do relatório é a única que o juiz tem para tomar uma decisão. Os sentimentos e as atitudes, tanto da assistente social quanto do juiz, são compreensíveis. Mas é compreensível, no entanto, que os interesses dos membros da família por uma decisão justa e humana possam ter sido comprometidos.³⁴

³⁴ Uma prática oposta, que também é coerente com a conservação de recursos, é a tendência de deixar de fazer determinações a outras agências. Essa é a queixa atual dos reformadores penitenciários que consideram as penas indeterminadas, originalmente destinadas a permitir que os prisioneiros demonstrem características redentoras, e funcionando para mantê-los sob o controle de funcionários prisionais, que podem manipular a extensão ou a redução da pena.

Referências (*referrals*)

Um último conjunto de práticas que operam para a conservação dos recursos está associado às referências. Recomendar um cliente de uma agência para outra, obviamente, serve ao interesse do cliente, quando este tem uma necessidade específica e já identificada e há recursos disponíveis na organização receptora. No entanto, há uma classe de referências que, qualquer que seja a sua contribuição para o bem-estar do cliente, parece funcionar mais para processar cargas pesadas de trabalho em agências com poucos recursos do que para satisfazer as necessidades específicas do cliente. Os burocratas de nível de rua podem dar referências como uma das formas menos dispendiosas para o atendimento aos clientes, sem prestar serviços. Assim, as organizações podem manter imagens positivas de cooperação e serviço, sem, explicitamente, dispensar os clientes.

O uso de referências é, em parte, o resultado da extraordinária demanda de recursos em relação à oferta. Os órgãos públicos, buscando atender às necessidades dos clientes de forma responsável, tentam vinculá-los a outras organizações quando os seus próprios recursos estão esgotados. Isso funciona a contento de todos quando os recursos estão disponíveis nas outras organizações, mas transforma-se em um círculo vicioso, de referência em referência, quando as outras organizações estão igualmente assoberbadas. Quando o Centro de multisserviço Roxbury (Boston) abriu suas portas, esperava poder proporcionar aos residentes de comunidades negras contatos com outras organizações sociais nas quais eles não poderiam ir de outra forma. No entanto, a organização logo teve que lidar com as muitas referências de outras organizações, assim como ele estava fazendo. Pode-se inferir que outras organizações sociais de Boston, com pessoal reduzido face às exigências, viram o novo Centro de multisserviço como um recurso que poderiam agora explorar.³⁵

³⁵ Robert Perlman, "Consumers and Social Services" (Nova Iorque: John Wiley, 1975), p. 67.

Referências também podem representar uma forma das organizações protegerem a si mesmas, fornecendo um serviço simbólico, quando os serviços de fato não estão disponíveis. Jeffrey Galper coloca isso de maneira audaciosa quando sugere a analogia com o problema do estacionamento nas grandes cidades: “nunca há lugar suficiente para todos que precisam, mas a todo momento alguns carros estão cruzando as ruas, olhando. Referência é uma forma de lidar com os clientes em necessidade, sem realmente lidar com eles.”³⁶

Referências também têm algumas das características dos atrasos nos tribunais e das listas de espera. Mais pessoas podem ser atendidas na estrutura dos serviços de uma só vez, embora não haja mais serviços sendo efetivamente prestados. E os encaminhamentos podem resultar em induzir as pessoas a pararem de procurar pelos serviços porque consideram a sua necessidade agora menos importante em relação aos custos, ou têm sido incentivadas a resolver seus problemas por conta própria. Qualquer que seja a explicação para as desistências na rede de referências, ela funciona, em certa medida, para racionar os serviços disponíveis para a comunidade.

Gerenciamento das consequências das práticas de rotina

As práticas de nível de rua racionam os serviços, organizam a passagem dos clientes pela burocracia e conservam os escassos recursos pessoais e organizacionais. Por várias razões, essas práticas, por vezes, revelam-se inadequadas ou provocam a reação do cliente, o que não pode ser tratado por meio de procedimentos de rotina. Os casos que se desviam do processamento de rotina, entretanto, não são isentos das práticas de rotina. Em vez disso, as burocracias de nível de rua adotam práticas adicionais para gerenciar a primeira etapa dos custos para o tratamento

³⁶ Jeffrey Galper, *The Politics of Social Services* (Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975), p. 70.

das pessoas de forma rotineira. Essas práticas funcionam para absorver a insatisfação com os procedimentos comuns, permitindo, assim, que as agências continuem o tratamento da maioria dos casos dentro da rotina.

Preferencialmente, os sistemas complexos devem ter procedimentos que entrem em jogo quando ocorrem circunstâncias extraordinárias. As escolas, por exemplo, devem ter rotinas de simulação de incêndio. No entanto, as práticas organizacionais que administram o desvio da função das práticas de rotina, muitas vezes, funcionam de forma que, a partir da perspectiva do cliente, pouco tem a ver com uma boa prestação de serviços.

Os burocratas de nível de rua regularmente remetem casos difíceis ou problemáticos para outras pessoas que trabalham em sua organização. Muitas vezes isso é simples, como quando os novatos pedem aos supervisores ou aos trabalhadores mais experientes para lidar com os clientes que apresentam dificuldades. O encaminhamento de casos difíceis para trabalhadores mais experientes quase não requer comentário. Do ponto de vista de qualidade do serviço, o problema surge quando as referências são feitas, não porque os casos desafiam as habilidades dos trabalhadores, mas porque eles interferem nos procedimentos de rotina. Eles devem ser tratados como especiais por uma burocracia que não pode se dar ao luxo de ouvir queixas ou divergências vigorosas sobre as decisões, enquanto outros clientes *com queixas semelhantes, mas com menos inclinação para reclamar* também estão sendo processados. O problema é chutado para o alto, não para buscar um conhecimento especializado, mas para gerenciar as divergências ou o descumprimento. Assim, as burocracias de nível de rua apresentam o "especialista em pressão"³⁷ para ouvir e decidir o que fazer com clientes que perseguem seus casos vigorosamente.

³⁷ Rikva Bar-Yosef e E. O Schild, "Pressures and Defenses in Bureaucratic Roles", em Elihu Katz and Brenda Danet, eds., "Bureaucracy and the Public" (Nova Iorque: Basic Books, 1973). p. 295.

O especialista em pressão cumpre várias funções. Os clientes divergentes são desviados, permitindo que os procedimentos de rotina sejam impostos para a grande maioria. Os especialistas em pressão também executam tarefas onerosas que, de outra forma, manchariam toda a equipe. Por exemplo, as punições severas nas escolas são geralmente dadas por um administrador ou por um disciplinador designado, protegendo os professores de terem que punir severamente os alunos a quem eles têm, ao mesmo tempo, que instruir.

A disponibilidade de um especialista em pressão, em alguns aspectos, protege o trabalhador dos fortes sentimentos negativos dos clientes, oferecendo uma alternativa para a tomada de decisões. Em vez de ouvir as reclamações dos clientes ou de se preocupar que uma decisão possa evocar hostilidade, o trabalhador pode processar o caso através da transferência da pressão. Assim, a legitimidade do trabalhador é parcialmente protegida pela disponibilidade de um canal que coloca a responsabilidade pelas decisões difíceis nas mãos de outros.

Os trabalhadores podem utilizar a disponibilidade dos especialistas em pressão para aumentar as perspectivas dos clientes favorecidos. Por exemplo, os trabalhadores do bem-estar social, muitas vezes, têm o prazer de apresentar engenhosamente casos aos supervisores, de tal forma que eles são susceptíveis de apoiar o julgamento do trabalhador. Ou burocratas de nível de rua podem anular as perspectivas dos clientes sem seu conhecimento, dando a aparência de neutralidade burocrática, mas privadamente, fornecendo informações prejudiciais aos supervisores.

A possibilidade de que as decisões possam ser contestadas também reforça a legitimidade da burocracia para o cliente. Para isso funcionar em uma base sustentada, no entanto, duas condições devem ser atendidas. Primeiro, e obviamente, deve parecer que os canais para um recurso estão abertos. Em segundo lugar, e menos óbvio, esses canais devem ser caros, raramente bem-sucedidos e, se bem-sucedidos, certamente não bem divulgados. A razão para isso é simplesmente

que, se os canais para recursos fossem de baixo custo ou se viessem a ser bem-sucedidos, eles logo seriam usados por clientes em busca de maiores benefícios ou uma disposição favorável. Os canais de recurso logo seriam bloqueados, e a manifesta injustiça que alguns clientes sofrem mais do que os outros porque eles almejavam mais, iria minar o sistema.³⁸

Assim, os recursos normalmente requerem longos prazos, serviços de advogados, procedimentos administrativos complicados associados ao arquivamento e a completa hostilidade da organização contestada.³⁹ As recentes inovações responsivas à pressão do cliente, muitas vezes, exigem que os organismos públicos publiquem os requisitos para recorrer e informem os clientes de seus direitos de recurso, deem respostas dentro de um determinado período de tempo, e ofereçam conselhos para os clientes em busca de recursos. Essas inovações ainda requerem uma grande determinação e energia dos clientes individuais.

As agências públicas também procuram assegurar que os recursos não possam ser buscados coletivamente. O processo de recurso pode funcionar, visto que um único cliente não pode obter reparação para uma classe de clientes. Uma vez que os clientes individuais não podem ganhar benefícios para grupos, as organizações públicas podem racionar os apelos de um grande número de clientes de muitas maneiras e, assim, conseguem se proteger contra uma avalanche de demandas dos clientes.

Essas observações são, em geral, embasadas pela análise do volume de recursos nas agências públicas. Por exemplo, no início da década de 1960, houve uma quase total ausência de recursos sobre as decisões do

³⁸ Para uma discussão sobre a função dos recursos no sistema de serviço seletivo, ver James W. Davis, Jr. e Kenneth Dolbeare, *"Little Groups of Neighbors"* (Chicago: Markham, 1968), capítulo 5.

³⁹ Sobre a dificuldade de apresentação de queixas contra a polícia, ver Walter Gellhorn, *"When Americans Complain"* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966), p. 186ff.

bem-estar social, embora a lei federal tenha exigido que cada estado estabelecesse um procedimento de recurso. Em Nova Iorque, onde prevalecia um ambiente relativamente liberal no bem-estar social em relação ao resto do país, apenas 15 recursos foram pedidos em 1964, apesar de meio milhão de pessoas estarem dentro dos programas do bem-estar social naquele momento.⁴⁰

Os recursos também podem ser desencorajados pela alta probabilidade de não terem sucesso. As alegações sobre a brutalidade policial raramente são feitas através dos canais oficiais, devido à convicção de que elas não vão ser recebidas com compreensão por parte dos oficiais durante a audiência. Em Rochester, por exemplo, onde 102 queixas alegando “força desnecessária” foram registradas no período de cinco a sete anos depois de 1965, apenas duas foram confirmadas pelo departamento de inspeção interna da polícia; de 368 alegações de força desnecessária e outros comportamentos inadequados, quarenta e seis foram mantidas.⁴¹

Às vezes, as burocracias de nível de rua institucionalizam o especialista em pressão, criando uma unidade especial para lidar com os casos que causam problemas à organização. Em muitos municípios, os proprietários de imóveis não são vigorosamente processados por violações dos imóveis, em parte porque os juízes não dão alta prioridade à habitação quando há outros casos de maior urgência para o público (assaltos e drogas, por exemplo).⁴² No entanto, algumas vezes, a falha dos tribunais em julgar os proprietários de imóveis com

⁴⁰ Frances F. Richard A. Cloward e Piven, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (Nova Iorque: Pantheon, 1971), p. 173. Piven e Cloward atribuem o baixo número dos apelos ao controle do sistema do bem-estar social para os clientes, resultando em sua aquiescência ao sistema do bem-estar social em seus termos, uma tese coerente com os argumentos anteriormente descritos neste livro.

⁴¹ David C. Perry e Paula Sornoff, *Politics at the Street-Level: The Select Case of Police Administration and the Community* (versão revisada do documento apresentando no Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., 1972), p. 62-63.

⁴² Michael Lipsky, *Protest in City Politics* (Chicago: Rand McNally, 1970), capítulo 5.

rigor ameaça minar a legitimidade do sistema jurídico. Em casos assim, os tribunais locais para a habitação, como o estabelecido em Boston, podem segregar esses assuntos problemáticos, reservando o tempo do tribunal para a carga de trabalho regular.

As forças de patrulha tática dão aos departamentos de polícia uma capacidade especial para alocar os policiais em bairros de alta criminalidade e que apresentam situações com elevado potencial de violência. As classes especiais para os alunos indisciplinados e para aqueles com deficiências de aprendizagem evitam que os professores tenham a necessidade de lidar com esses problemas de controle. Isso tem consequências significativas para as crianças atribuídas a essas classes, bem como para os alunos convencionais que ficam privados da sua presença. Mesmo que uma justificativa para essa segregação possa ser apresentada, a natureza altamente subjetiva de classificar os alunos para essas classes chama mais a atenção para a função organizacional do que para as funções educativas a que se propõem.

Uma resposta típica de muitas agências públicas às demandas geradas pelos movimentos das minorias e dos direitos das mulheres tem sido a de criar unidades especiais para ouvir as queixas dos cidadãos e assumir a responsabilidade pela mudança institucional nessas áreas. Os departamentos de polícia estabeleceram conselhos de revisão interna (às vezes com a participação de cidadãos de fora) e unidades de relações comunitárias que mostram seu lado receptivo à comunidade negra. Os sistemas da escola pública contrataram especialistas em relações comunitárias e agentes das ações afirmativas para assumir a responsabilidade pelas queixas das minorias e das mulheres e articular perspectivas para a agência, coerentes com os interesses desses grupos. Esses passos têm contribuído para o aumento do emprego feminino e das minorias nas burocracias. Essas têm sido recompensas simbólicas para esses grupos, mas talvez tenha gerado verdadeiras mudanças nas atitudes de alguns funcionários da agência e, possivelmente, maior capacidade de resposta aos clientes em algumas circunstâncias.

No entanto, essas inovações também funcionam para proteger as burocracias das pressões por mudanças e preservam os burocratas de nível de rua quanto à necessidade de enfrentar certos grupos de clientes. Os departamentos de polícia encaminham o que eles rotulam de casos das minorias para as unidades de relações humanas, quando as questões sobre atitudes raciais são levantadas, liberando os oficiais comuns de terem que resolvê-las. O escritório das ações afirmativas assume a responsabilidade pelo recrutamento de mulheres para a força de trabalho, isentando as pessoas que normalmente fazem a contratação da obrigação de mudar suas atitudes sobre as mulheres trabalhadoras. Além disso, o trabalhador comum reconhece a natureza essencialmente simbólica e não integral da nova unidade e pode manifestar com relação a ela a mesma antipatia que tem pelo grupo que deve representar. Assim, os oficiais das relações comunitárias sentem que não são respeitados pelos agentes de vigilância.⁴³ Oficiais com iguais oportunidades, responsáveis pela integração das forças de trabalho, têm que lutar para obter o respeito de dentro das instituições que os contratam.

As unidades especiais acabam por assumir a responsabilidade em áreas que são propriamente de responsabilidade geral de outros burocratas. Essas unidades fazem uma abordagem simbólica das questões profundamente polêmicas e, ao fornecerem aos burocratas segurança no confronto com os clientes, podem causar tanto o dano quanto o bem na mudança da orientação geral do pessoal da agência. O sociólogo Albert Reiss Jr. coloca simplesmente: "...o desenvolvimento de uma equipe especial de relações humanas irá retirar uma função importante do domínio do trabalhador comum... Sem a provisão específica para sua implementação, há pouca oportunidade de aplicar as relações humanas ao tratamento de clientes."⁴⁴ (Reiss Jr., 1971, p. 25) Evidentemente,

⁴³ Ver, por exemplo, David C. Perry e Paula Sornoff "*Street Level Administration and the Law: The Problem of Police-Community Relations*", *Criminal Law Bulletin*, v.8, n. 1 (janeiro/fevereiro 1972), p. 54.

⁴⁴ Albert Reiss, Jr., "*The Police and the Public*" (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 125.

os policiais dificilmente podem evitar as relações humanas no seu sentido mais amplo. Mas é importante que uma *unidade* de relações humanas possa eximi-los da responsabilidade final pela forma como eles se comportam em determinadas situações.

Emergências

O dispositivo estrutural mais comum para gerir as consequências da rotina é a emergência. As práticas de emergência, independentemente de suas outras funções, resolvem os principais dilemas do serviço das burocracias de nível de rua.

A maioria das pessoas, de forma geral, é familiarizada com alguns procedimentos de emergência. Os hospitais atribuem um *status* de emergência a pessoas em certas condições médicas e, em função disso, tomam atitudes extraordinárias em seu nome. As agências auxiliares de proteção à saúde, tais como os serviços de ambulância e os bombeiros, tomam atitudes extraordinárias quando uma emergência é identificada. Os despachos da polícia atribuem graus de prioridade para as chamadas nas quais a intervenção mais provavelmente salvaria vidas ou resultaria na apreensão de criminosos.

As emergências não se limitam aos serviços públicos reativos, voltados para o salvamento de vidas, com os quais os americanos tornaram-se tão familiarizados através da televisão. Os novos beneficiários do bem-estar social podem receber subsídios de emergência mediante um pedido; os beneficiários já atendidos podem recebê-los em caso de incêndio ou se forem vítimas de outros desastres. As inspeções da habitação podem ser aceleradas se forem classificadas como emergenciais e, em algumas cidades, a habitação pode até ser reparada pelas agências públicas, se for constatado um caso de emergência. Os candidatos da habitação pública têm prioridade se a sua necessidade de moradia for considerada uma situação de emergência. As clínicas psiquiátricas são instruídas a admitir apenas os clientes com problemas graves, aqueles

que representam um perigo para si ou para outrem. Os escritórios dos serviços jurídicos, por vezes, aceitam apenas os clientes que têm necessidades jurídicas de emergência. É rara a agência assistencial que não fornece assistência emergencial, e rara a agência de prestação de serviços que não admite casos de emergência em seus procedimentos.

Mas o que é uma emergência? Provavelmente haveria algum consenso no sentido de que esta palavra denota uma situação que exige atenção imediata, ameaça a preservação da vida do sujeito, e exige atitudes extraordinárias por parte de outros.⁴⁵

No entanto, o uso das categorias de tratamento de emergência ou da sua solicitação pelos clientes, pode não refletir essas circunstâncias. As emergências policiais que exigem respostas preventivas incluem situações nas quais a emergência é constatada, principalmente, porque é provável que os infratores possam ser capturados. Mas o potencial para apreender os criminosos não está necessariamente relacionado a salvar vidas. A prioridade mais alta é informalmente atribuída a situações em que os oficiais são aqueles cujas vidas estão ameaçadas. Aqui, a mais alta prioridade depende da ocupação dos participantes.

É relativamente fácil encontrar outros exemplos em que as emergências vão contra essa definição. Como indicado anteriormente, as salas de emergência dão um tratamento especial aos pacientes que chegam em veículos da polícia, independentemente de sua condição médica. Os oficiais de habitação pública e os trabalhadores do bem-estar social podem mostrar favoritismo, instruindo alguns clientes selecionados sobre o que fazer para serem categorizados como caso de emergência. A cidade de Nova Iorque elaborou uma resposta emergencial para habitações categorizadas em condições deterioradas após greve de

⁴⁵ A palavra "emergência" raramente é definida em estudos relacionados aos serviços públicos, exceto no contexto específico em que é aplicada. Ver, por exemplo, Morris Schwarz e Charlotte Green Schwarz, *"Social Approaches to Mental Patient Care"* (Nova Iorque: Columbia University Press, 1964), p. 50; Egon Bittner, *"Police Discretion in Emergency Apprehension of Mentally Ill Persons"*, *Social Problems*, v. 14 (1967), p. 278-292; Freidson, *"Profession of Medicine"*, p. 118.

inquilinos.⁴⁶ Nesses casos, o estado de emergência foi afetado por aqueles que chamaram a atenção decretando greve.

Claramente, a categoria de emergência nos serviços públicos é determinada organizacional e situacionalmente. Uma condição só é emergencial nos serviços públicos se ela assim for considerada por um agente autorizado. Geralmente, os padrões emergem para dar forma às práticas de emergência, de modo que, por convenção, pode-se geralmente dizer quando uma condição é susceptível de ser considerada como uma emergência. No entanto, não existe uma emergência fora das necessidades organizacionais da agência e da relação entre a burocracia e os clientes.

As burocracias de nível de rua definem situações de emergência de duas maneiras. Elas criam as categorias de emergência e determinam quando os clientes ou os casos se enquadram nessas categorias. Ao criar essas categorias, elas atribuem prioridades, mas também determinam o alcance e os limites da sua própria flexibilidade. Ao determinar quais são os casos emergenciais, elas alocam os recursos burocráticos relativos aos atributos formalmente relevantes e irrelevantes do caso.

Reconhecendo que as emergências são situacionalmente determinadas, a função dos procedimentos de emergência pode ser resumida como a seguir.

1. Os procedimentos de emergência auxiliam na alocação racional dos recursos. Eles são criados para direcionar os recursos para casos mais urgentes. A esse respeito, as medidas de emergência diferem dos procedimentos de triagem, que não buscam os casos mais urgentes, mas os casos que mais provavelmente vão responder ao tratamento. A maioria das discussões sobre os procedimentos de emergência focam inteiramente nas considerações de racionalidade:

⁴⁶ Lipsky, "Protest in City Politics", p. 89

como discriminar entre os casos com maior efetividade e como utilizar os recursos de forma mais eficaz.

2. Os procedimentos de emergência facilitam a mobilização dos recursos em nome dos casos. Os médicos (e os pacientes, se puderem) evocam procedimentos de emergência em situações ambíguas, a fim de obter recursos hospitalares.⁴⁷
3. Os procedimentos de emergência permitem tratar parte da carga de trabalho de maneira abrangente, quando as restrições dos recursos inviabilizam o tratamento completo de todos os casos. Assim sendo, as burocracias de nível de rua são capazes de direcionar uma gama completa de recursos para *alguns* dos casos, preservando assim uma ideia de qual serviço poderia estar sob condições ideais, e preservando alguns da legitimidade da burocracia e dos ideais de serviço dos funcionários da agência.
A dificuldade em cumprir parte da carga de trabalho é que, enquanto algumas pessoas recebem tratamento especial, outras com necessidades igualmente importantes são negligenciadas. Clientes com reclamações objetivamente idênticas não se apresentam às agências nem evocam os procedimentos de emergência, apesar da sua condição ou circunstâncias serem tão graves como as daqueles que são tratados como emergências.
4. As categorias de emergência permitem que as agências e os burocratas de nível de rua sejam seletivos e façam exceções. Assim, eles encontram uma forma de superar as exigências de equidade e alocam recursos de acordo com suas concepções particulares ou não oficiais de necessidade.
5. Os procedimentos de emergência permitem que os burocratas de nível de rua forneçam recursos para aqueles que ameaçam o bom funcionamento da organização. Para aqueles que se

⁴⁷ Freidson, "Profession of Medicine", p. 118

queixam ou fazem objeção quanto à forma como são tratados, os procedimentos de emergência servem como válvulas de segurança para lidar com situações potencialmente controversas e problemáticas. O estado de emergência por vezes, é o dos clientes, cujos graves problemas tenderiam a desacreditar a agência responsável por responder a eles. Nesse caso, o tratamento de emergência é susceptível de ser dispensado logo a seguir, antes que haja um embaraço quanto à condição ou à situação do cliente. O cliente persistente, de *status* mais elevado ou com melhor acesso aos meios de comunicação social (através da representação de um grupo organizado, por exemplo) tem maior probabilidade de ter alto potencial de constrangimento do que um cliente que não tenha essas características. O tratamento de emergência contribui substancialmente para as práticas de rotina das burocracias de nível de rua, fornecendo maneiras de gerir algumas das consequências negativas dessas práticas. Ele apresenta um *modo de rotina* para fazer exceções, sem destruir a legitimidade da organização. Enquanto alocam recursos, o tratamento de emergência também permite que os burocratas de nível de rua exerçam uma medida de controle sobre seu trabalho, selecionando alguns clientes para um tratamento especial. Além disso, protege a organização da crítica e do escrutínio do público, ao proporcionar uma forma de lidar com os casos que apresentam maior objetivo ou problemas políticos.

Para os clientes que recebem tratamento especial, cuja designação de emergência é, muitas vezes, o pré-requisito, o órgão público é particularmente responsivo. Mas todos os clientes gostariam de ser tratados com o mesmo nível de receptividade. Daí, portanto, a manobra de alguns clientes para que sejam rotulados como emergências. Clientes individuais e grupos de clientes têm interesse em expandir as categorias de emergência para que mais e mais clientes recebam a designação de emergência. Mas, se todos os clientes são tratados como emergência, ninguém pode receber a ajuda de emergência. As organizações com procedimentos de emergência ágeis acabam projetando mecanismos adicionais de racionamento para limitar a demanda do cliente. As

instalações e os serviços tornam-se lotados, já que os clientes tentam receber o tratamento especial pelo qual eles momentaneamente têm esperado. Às vezes, essa desordem pode resultar em uma ampliação das responsabilidades do serviço público. As salas de emergência contratam mais funcionários e os serviços do bem-estar social tornam-se menos reservados quanto aos procedimentos de concessão de emergência, quando os clientes ficam mais conscientes dos seus direitos.

No entanto, se os clientes permanecem não voluntários e dependentes em relação às burocracias de nível de rua, os limites dessa desordem criativa ficam susceptíveis de serem alcançados rapidamente. As organizações com procedimentos de emergência ágeis acabam projetando mecanismos adicionais de racionamento para limitar a demanda do cliente, ou reestruturam seus serviços de emergência, a fim de absorver a demanda sem ameaçar o funcionamento organizacional.⁴⁸

⁴⁸ Ver Michael Zubkoff, "Emergency Room Service", em Eli Ginsberg, ed. "Urban Health Services" (Nova Iorque: Columbia University Press, 1971), p. 119-124.

CAPÍTULO 10

A MENTALIDADE DE PROCESSAMENTO DO CLIENTE

O sargento encarregado do treinamento que insiste para que os soldados se perfilarem, mantenham seus olhos em linha reta e marchem com precisão, alcança resultados sem conhecer o estado da mente, as predisposições ou a experiência militar anterior dos recrutas. Ele não está preocupado com as necessidades das pessoas e sente-se à vontade com o processamento em massa. Os burocratas de nível de rua não são tão favorecidos. O seu trabalho envolve uma contradição interna, pois, enquanto se espera que exercitem a sua discricionariedade em resposta aos indivíduos e aos casos individuais, na prática eles devem processar as pessoas em termos das rotinas, estereótipos e outros mecanismos que facilitam as tarefas de trabalho.

Os trabalhadores defendem esses padrões psicologicamente. Eles consideram suas adaptações ao trabalho não só como mecanismos para lidar com as limitações de recursos, mas também como requisitos funcionais para a realização do trabalho. Assim, o que para os críticos parecem ser soluções de compromisso com as restrições de recursos, da perspectiva dos trabalhadores podem ser componentes desejáveis e necessários do ambiente de trabalho. Atacar a rotina parece ser atacar a estrutura. Os clientes que desafiam as rotinas burocráticas aprendem uma lição quando os administradores agem para controlá-los ou respondem defensivamente a perguntas sobre os procedimentos das organizações.

No entanto, isso não explica totalmente a forma como os trabalhadores lidam ou exaurem os tipos de adaptações psicológicas aparentemente exigidas por esses trabalhos. Por um lado, isso não explica como os burocratas de nível de rua racionalizam a discrepância entre os ideais de serviço e a prestação dos serviços. Pelo menos duas perspectivas complementares sobre a psicologia do trabalho de nível de rua devem

ser consideradas com relação à persistência dos burocratas de nível de rua e sua relativa satisfação no trabalho.

Primeiro, os burocratas de nível de rua modificam os seus objetivos para que correspondam melhor à sua capacidade de realização. Em segundo lugar, eles reduzem mentalmente a sua clientela, de modo a diminuir a tensão resultante da sua incapacidade de lidar com os cidadãos, de acordo com os modelos ideais de serviço. Em suma, os burocratas de nível de rua desenvolvem concepções sobre seus trabalhos e seus clientes que reduzem a tensão entre as capacidades e os objetivos, tornando assim mais fácil de gerenciar psicologicamente seus postos de trabalho.¹

Isso é particularmente significativo porque as visões dos burocratas de nível de rua sobre o trabalho e os clientes são um assunto de grande interesse público. Os burocratas de nível de rua são frequentemente acusados de parcialidade em relação a determinados grupos étnicos ou raciais, ou são considerados particularmente cínicos ou pouco confiáveis no cumprimento das obrigações para com grupos sociais específicos. A proposição de que as atitudes dos trabalhadores, em grande parte, nascem em resposta ao seu ambiente de trabalho, contradiz algumas visões populares. A sabedoria popular, muitas vezes, identifica a origem das atitudes dos trabalhadores com os clientes e seus empregos nos preconceitos adquiridos em sua formação educacional e no contexto social. Tais perspectivas levam a recomendações para contratar pessoal mais bem formado ou para dar, posteriormente, educação e treinamento em relações públicas e humanas.

Muitas vezes tais perspectivas deixam de considerar a influência do trabalho dos burocratas de nível de rua em suas atitudes. É evidente que os burocratas de nível de rua mudam suas atitudes entre o momento em que são recrutados e o momento em que começam a

¹ Para uma revisão da literatura sobre a reconciliação da dissonância psicológica, ver David Sears e Richard Whitney, *“Political Persuasion”* (Morristown, N.J.: General Learning Press, 1973).

experimentar os problemas do trabalho. Diferenças de origens de classe dos recrutas tendem a desaparecer durante a formação e a socialização no treinamento.² Além disso, existem evidências de que a formação educacional, que está intimamente relacionada com a classe, não é um importante indicador das atitudes dos trabalhadores que sofrem estresse extremo no trabalho. Nesse contexto, o sociólogo Eliot Freidson analisou estudos relacionando o contexto educacional dos médicos com seu desempenho e concluiu: “Há algumas evidências muito claras de que a “socialização” não explica nem a metade dos aspectos importantes do desempenho profissional tão bem quanto a organização do ambiente de trabalho em que se encontra”.³ (FREIDSON, 1974, p. 89)

Isso não quer dizer que os vieses em relação aos clientes não interferem no trabalho de nível de rua. No entanto, concentrar-se nos meios sociais ou nas experiências dos trabalhadores não levará a uma teoria convincente sobre o viés na burocracia de nível de rua. Tal teoria deve levar em conta o desenvolvimento e a persistência das atitudes, bem como sua direção.

De outro ponto de vista, as origens do viés nas burocracias de nível de rua podem ser encontradas na estrutura do trabalho, que exige atitudes para lidar com o estresse do trabalho. Desenvolver atitudes que redefinem a natureza do trabalho ou a natureza da clientela a ser atendida funciona nesse sentido. Considerar a estrutura do trabalho ajuda a explicar a persistência dessas tendências e as dificuldades inerentes à sua interrupção.

² Para uma discussão sobre as mudanças nas atitudes dos recrutas em relação ao seu trabalho ao longo do tempo, ver John H. McNamara, “*Uncertainties in Police Work: The Relevance of Police Recruit’s Backgrounds and Training*”, em David Bordua, ed., “*The Police: Six Sociological Essays*” (Nova Iorque: John Wiley, 1967), p. 163-252. Ver também, Richard Cloward e Irwin Epstein, “*Private Social Welfare’s Disengagement from the Poor; The Case of Family Adjustment Agencies*”, em M. Zald, ed., “*Social Welfare Institutions*” (Nova Iorque: John Wiley, 1965), p. 623-643.

³ Eliot Freidson, “*Profession of Medicine*” (Nova Iorque: Dodd, Mead, 1974), p. 89.

Porém, o conteúdo das atitudes de enfrentamento pode refletir bem os preconceitos que permeiam a sociedade. A necessidade dos vieses pode estar enraizada na estrutura de trabalho, mas a expressão dessa necessidade pode assumir diferentes formas. Os estereótipos, portanto, podem ser vistos como uma *forma* de simplificação. Enquanto as simplificações são atalhos mentais (de muitos tipos diferentes) que resumem e representam fenômenos mais complexos, os estereótipos são simplificações em cujo valor as pessoas creem firmemente, e ainda assim eles são prejudiciais e imprecisos como síntese das características de grupos de pessoas com atributos teoricamente semelhantes.

Essa abordagem de olhar o processamento dos clientes destaca as atitudes voltadas aos clientes e ao trabalho a partir do conteúdo de tais atitudes. Sugere que as disposições para realizar atitudes podem ser rígidas ou flexíveis, em grande medida, de acordo com o grau em que ajudam os trabalhadores a lidar com o estresse no trabalho. Por outro lado, sugere que as atitudes dos trabalhadores e o comportamento resultante delas podem ser contestados e impulsionados para mudança: os incentivos e as sanções dentro da estrutura do trabalho encorajarem a mudança; a estrutura do trabalho for alterada para reduzir as necessidades dos trabalhadores dos mecanismos psicológicos de enfrentamento; se puder ser demonstrado que os trabalhadores podem lidar, com sucesso, com o estresse do trabalho, sem depender de simplificações indesejáveis; esforços forem feitos para que essas simplificações estejam em conformidade com os requisitos reais do trabalho, em vez de com tendências desvinculadas a ele. Essas orientações gerais têm como base o reconhecimento de que a persistência em atitudes inadequadas está relacionada com a experiência de trabalho, e podem ter grande ajuda para mudar, concentrando a atenção nas condições de trabalho.

As seções a seguir tratam detalhadamente da tendência dos burocratas de nível de rua de lidar com o estresse do trabalho, modificando seus conceitos sobre o trabalho e sobre a clientela a ser atendida. Ao mesmo tempo, mostram a relação entre as atitudes com relação

às respostas a esse enfrentamento e os padrões de prática que essas atitudes apoiam.

Modificações das concepções do trabalho

Tensões entre as capacidades e os objetivos

O afastamento do trabalho é uma maneira pela qual as pessoas reagem ao estresse do trabalho. Elas podem se afastar de fato ou podem se afastar psicologicamente. Em última análise, a tensão entre as capacidades e os objetivos pode ser resolvida pelo afastamento. Ou, antecipando-se a essa tensão, as pessoas podem, antes de mais nada, desistir de candidatar-se ao emprego público. Professores jovens e idealistas afastam-se porque eles não podem tolerar a mesquinhez de seus supervisores ou a sua incapacidade de ensinar como gostariam ou da forma como foram treinados. Advogados jovens e zelosos deixam seus empregos públicos desesperados por uma melhoria na vida dos seus pobres clientes. Em alguns aspectos, esses idealistas são potencialmente os funcionários públicos mais dedicados. Em outros aspectos, eles são os menos adequados a fazer o trabalho. Em ambos os casos, resta às organizações públicas uma força de trabalho, cujos membros se incomodam menos com as discrepâncias entre o que eles devem fazer e o que eles realmente fazem.

Esses e outros que se retiram da força de trabalho, silenciam a ponto de seus comportamentos com relação ao seu afastamento ficarem evidentes nas burocracias de nível de rua. Assim, as atitudes de adaptação que desenvolvem podem ser mais moderadas do que seria o caso se os menos capazes de lidar com isso permanecessem no trabalho.

Aqueles que não se afastam, de fato, da força de trabalho podem se afastar psicologicamente, sem realmente parar de trabalhar, rejeitando ter responsabilidade pessoal pelo desempenho da

organização. A aparente manifestação dessas condutas de afastamento é conhecida pelos gestores e pelas pessoas que analisam relações de trabalho: absenteísmo, alta rotatividade, omissão, lentidão e falta de envolvimento em geral. Todas essas atitudes são sinais exteriores das reações comportamentais às dificuldades, por vezes avassaladoras e insuperáveis, em obter reconhecimento pela condução das tarefas e por sua realização. Na base disso, estão os desdobramentos psicológicos que funcionam para ajudar os trabalhadores a manter distância de suas falhas ou da incapacidade para realizar os objetivos simbióticos da gratificação pessoal e da realização das tarefas.⁴

Os problemas do afastamento real ou psicológico do trabalho são complicados nas burocracias de nível de rua por várias razões. Há numerosos incentivos fora do próprio contexto do trabalho que operam para segurar os trabalhadores e evitar que eles deixem o serviço público. Os sistemas do serviço público protegem contra as decisões administrativas arbitrárias, mas também aumentam os custos da demissão de trabalhadores ou das ações contra eles. Além disso, os trabalhadores adquirem direitos em virtude da sua permanência no emprego público, o que dá incentivos poderosos para que se mantenham no emprego, apesar do baixo nível de satisfação no trabalho. Por exemplo, o direito a se aposentar depois de vinte anos de serviço, ou os direitos à pensão que aumentam com o tempo de permanência, incentivam os burocratas de nível de rua a permanecer em seus postos de trabalho apesar das pressões inerentes.⁵

⁴ Ao longo deste estudo, tenho focado nas relações dos burocratas de nível de rua em seu trabalho. Não explorei aqui outras causas de alienação do trabalhador, que incluem fatores fora da situação de trabalho. Para uma breve discussão sobre o absentismo e outros comportamentos dos funcionários como respostas adaptativas para o trabalho, ver Chris Agyris, *"Integrating the Individual and the Organization"* (Nova Iorque: John Wiley, 1964), capítulo 4.

⁵ Uma vez que os funcionários públicos são protegidos da demissão e, assim, podem ter atitudes relativamente extremas, como o não engajamento em seu trabalho e mesmo assim manter seus empregos, é uma questão discutida em Eric Nordlinger, *"Decentralizing the City"* (Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology Press, 1972), capítulo 3.

Com efeito, é possível argumentar que essas e outras condições do emprego público, quando aliadas à dificuldade de medir o desempenho do trabalho, são fortes o suficiente para reduzirem ao mínimo as contribuições dos trabalhadores para os objetivos da agência, uma vez que algum grau de antiguidade foi alcançado. A visão cética é que os funcionários públicos são pouco incentivados em seu desempenho. No entanto, enquanto alguns burocratas de nível de rua podem se aposentar do trabalho, a grande maioria continua a ser razoavelmente dedicada aos objetivos profissionais, como eles os definem.⁶

Além dos habituais incentivos materiais e psicológicos oferecidos no trabalho, os burocratas de nível de rua, muitas vezes, entram para o serviço público com algum interesse no trabalho orientado para o cliente, adotam orientações profissionais que exigem um comportamento altruísta com relação aos clientes e interagem continuamente com eles. Portanto, lidam regularmente com suas características e preocupações. Além disso, os burocratas de nível de rua não abandonam totalmente os objetivos da organização porque a natureza discricionária dos seus postos de trabalho e o ambiente organizacional em que trabalham os incentivam a desenvolver concepções particulares sobre os objetivos da organização. Eles se esforçam para concretizar esses objetivos que são adaptados e medem as realizações do seu dia-a-dia com base neles. Eles racionalizam as ambiguidades e as contradições dos objetivos, quando desenvolvem suas próprias concepções de serviço público (que podem compartilhar com outros trabalhadores). Os burocratas de nível de rua forjam uma maneira de obter satisfação no trabalho e coerência

⁶ Para alguns leitores, pode parecer desnecessário revisar as razões pelas quais os burocratas de nível de rua continuam a trabalhar para os objetivos organizacionais de alguma forma. Mas em muitas sociedades que apresentam uma ética de trabalho menos pronunciada, o problema de integrar os trabalhadores e fazer com que contribuam com seu trabalho não pode ser dado como garantido. Ver, por exemplo, sobre a análise do emprego no serviço público em Chubb Judith, *"The Organization of Consensus in a Large Southern Italian City: The Social Bases of an Urban Political Machine"* (Ph.D. diss., Massachusetts Institute of Technology), 1978.

Para um estudo que analisa o problema das organizações a partir da perspectiva da obtenção de contribuições dos associados a organizações, ver James March e Herbert Simon, *"Organizations"* (Nova Iorque: John Wiley, 1958).

entre as aspirações e a sua reconhecida capacidade, na medida em que entendem que as limitações do trabalho são uma realidade concreta e não um problema ao qual devem se agarrar.

Aceitar as limitações como realidade concreta em vez de como problemáticas é significativo por duas razões. Primeiro, isso desencoraja a inovação e incentiva a mediocridade. Uma coisa é dizer que os recursos são limitados, outra é dizer que as práticas decorrentes de se tentar lidar com recursos limitados são as ideais. Mas a tendência de igualar o que existe com o que há de melhor é forte, quando os padrões de prática devem ser defendidos psicologicamente para evitar confrontos com as falhas no trabalho.

Em segundo lugar, como tenho argumentado, os padrões organizacionais de prática nas burocracias de nível de rua são as políticas da organização. Assim, as redefinições pessoais dos trabalhadores da agência quanto aos seus fins resultam diretamente na aceitação dos meios como sendo os fins. Os meios podem se tornar os fins em outras organizações, mas raramente os trabalhadores de nível inferior têm tanta influência sobre a mudança dos objetivos como nas burocracias de nível de rua.

Definições de objetivo pessoal

Como vimos, os trabalhadores desenvolvem procedimentos para alocar os recursos de forma eficiente. Algumas dessas práticas são aprovadas ou fomentadas pelas organizações, outras são não sancionadas. Ocorrem desenvolvimentos paralelos nas concepções do trabalho a ser feito. Assim como as organizações confrontadas com dificuldades para alcançar seus objetivos podem recuar em relação a eles, a fim de obter melhor ajuste entre suas capacidades e seus objetivos,⁷ os trabalhadores também podem modificar suas concepções de trabalho, a fim de

⁷ Aaron Wildavsky, "The Strategic Retreat on Objectives", em Wildavsky, "Speaking Truth to Power: Policy Analysis as a Problem" (Boston: Little, Brown, 1979).

reduzir a lacuna psicológica entre as capacidades e os objetivos. Dessa forma, os juízes podem ser orientados a punir e a deter ou a corrigir e a reabilitar. Os professores podem ser orientados para o controle da sala de aula ou para o desenvolvimento cognitivo e da personalidade. Os policiais se dividem entre as preocupações com a manutenção da ordem e o cumprimento da lei.⁸ Concebendo uma ideia mais simples do trabalho do que a que prevalece, teoricamente, na realidade, os burocratas de nível de rua são capazes de moldar uma abordagem aparentemente mais coerente em relação ao seu trabalho.

Os burocratas de nível de rua também impõem suas concepções pessoais sobre as suas funções no trabalho quando fazem mais esforços por alguns clientes, admitindo que não podem estender esses esforços a todos. Às vezes, essa perspectiva resulta em favoritismo em relação a determinados grupos sociais, mas pode também não haver favorecimento a nenhum grupo. Um caso em questão se refere ao defensor público que deve selecionar somente alguns casos para encaminhar a julgamento, resolvendo os outros da melhor maneira que pode.⁹ Os professores, igualmente, racionalizam sua incapacidade de dar muita atenção a todas as crianças por terem especial satisfação com a evolução das crianças que, de fato, recebem maior atenção.

Nesses casos, a eficiência ainda é a norma e uma triagem efetiva é o ideal. Mas os benefícios obtidos pela modificação dos objetivos para torná-los compatíveis com o serviço a poucos, quando nem todos podem ser bem atendidos, não são benefícios públicos. Pelo contrário, eles são

⁸ Sobre as orientações dos juízes em relação aos pobres em várias circunstâncias, ver Jerome Carlin, *"Courts and the Poor"* (documento preparado para entrega no 1966 Annual Meeting of the American Political Science Association, Nova Iorque, setembro 1966), p.7; sobre orientações do professor, ver Howard Becker, *"Social Class and Teacher-Pupil Relationships"*, em Blaine Mercer e Edwin Carr, eds., *"Education and the Social Order"* (Nova Iorque: Holt, Rinehart e Winston, 1957); sobre estilos de policiamento, ver James Q. Wilson, *"Varieties of Police Behavior"* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968).

⁹ Para uma descrição eficaz dos dilemas de um defensor público na seleção de casos de especial atenção, ver Arthur Rosett e Donald Cressey, *"Justice by Consent"* (Nova Iorque: Lippincott, 1976), capítulo 6.

apreciados principalmente pelos trabalhadores (e presumivelmente pelos clientes que recebem atenção especial). Além disso, eles não estão abertos ao julgamento popular ou normalmente disponíveis para uma análise da política. O indivíduo burocrata de nível de rua não é, em certo sentido, livre para abandonar suas próprias concepções sobre o trabalho, sem sofrer ainda mais as tensões que as acompanham. Por essas concepções serem reações pessoais adaptadas, elas tendem a ser realizadas rigorosamente e não estão abertas para discussão.

Os padrões de prática desenvolvidos pelos trabalhadores individuais muitas vezes só fazem sentido dentro da concepção pessoal sobre a tarefa realizada pelo trabalhador, enquanto os supervisores e o público ainda esperam fidelidade a um conjunto mais complexo de objetivos. Por exemplo, um policial que não consegue fazer uma detenção após observar uma ação ilegal, pode acusar um vigia de negligência. Mas, se o policial entende que sua tarefa é manter a ordem e a harmonia na comunidade, sendo a aplicação da lei no bairro um assunto secundário, esse comportamento pode ser aceitável, de acordo com a definição pessoal desse policial.

Da mesma forma, um professor que gasta muito tempo com alguns poucos alunos não irá considerar justa qualquer crítica quanto a essa prática se ele ou ela define o trabalho como, na melhor das hipóteses, dar atenção suficiente para um grupo seletivo. É difícil investigar as concepções sobre o trabalho e traçar sua relação com o desempenho. Mas isso pode ser necessário, se se tentasse reorientar os burocratas de nível de rua em seu trabalho.

As concepções pessoais do trabalho têm seus homólogos dentro da política oficial. Em alguns casos, as organizações resolvem os problemas dos trabalhadores impondo uma determinada orientação sobre o trabalho. Outras vezes, as atitudes defensivas adaptadas dos burocratas de nível de rua em relação a seus postos de trabalho são incorporadas à orientação do trabalho em suas organizações, embora ainda não sancionadas oficialmente. Assim, os funcionários de algumas escolas

desenvolvem perspectivas coletivas quanto a seus trabalhos e alguns departamentos de polícia desenvolvem uma visão compartilhada sobre as práticas de patrulhamento, contrárias às preferências dos supervisores. O recrutamento de pessoas com essa mesma mentalidade para o serviço contribui para uma adaptação coletiva ao estresse burocrático, porque exclui os membros do pessoal que poderiam desafiar o consenso sobre o objetivo do trabalho.¹⁰

Especialização

A especialização da função na burocracia é geralmente considerada como incentivo à eficiência, permitindo que os trabalhadores desenvolvam habilidades e competências e concentrem a atenção em seu trabalho. Para alguns analistas, especialização é sinônimo de burocracia moderna.¹¹ A especialização é frequentemente, e cada vez mais, característica das burocracias de nível de rua. Os departamentos do serviço do bem-estar social separam os serviços sociais das determinações de elegibilidade. As agências dos serviços jurídicos separam os serviços de cliente individual das unidades de atendimento coletivo. As escolas multiplicam as especialidades educacionais.

Assim como outros elementos que contribuem para a eficiência, a especialização resolve problemas dos trabalhadores e de suas organizações. Em particular, a especialização permite que os burocratas de nível de rua reduzam o esforço que, de outra forma, complicaria sua situação no trabalho. Um advogado em uma unidade de atendimento coletivo não precisa equilibrar as demandas das incessantes pressões sobre a carga de trabalho, enquanto o seu colega, que tem uma alta carga de atribuições, está isento de considerar as questões mais abrangentes que os casos dos clientes apresentam. O trabalhador

¹⁰ Sobre outras funções de recrutamento seletivo, ver Anthony Downs, *"Inside Bureaucracy"* (Boston: Little, Brown, 1967), p. 228-233.

¹¹ Harold Wilensky e Charles Lebeaux, *"Industrial Society and Social Welfare"* (Nova Iorque: Russel Sage, 1958), p. 233-265.

social, preocupado com a elegibilidade, está isento das preocupações sobre a integração social dos clientes, enquanto o trabalhador do setor de apoio ao rendimento não precisa se preocupar se os clientes estão recebendo apoio indevido.

Sem dúvida, é adequado que alguns trabalhadores sejam treinados em áreas em que os outros não o são. Nem todo professor, por exemplo, precisa saber francês ou hebraico ou chinês para que as escolas forneçam treinamento em outros idiomas que não o inglês. Mas alguma especialização dispensa outros trabalhadores de desenvolverem competências que eles deveriam ter. Como sugeri, os especialistas em relações comunitárias isentam outros da responsabilidade com o tratamento das minorias. Os advogados de uma comunidade especial podem atuar para isentar outros dessa responsabilidade. É o mesmo o caso da especialização em uma língua, que pode não parecer tão óbvio em princípio. Todos os professores em algumas escolas da cidade não deveriam saber falar espanhol para serem capazes de conversar com uma grande parte dos seus alunos? Por que os professores de espanhol e os professores de origem hispânica têm a responsabilidade de comunicar com os alunos que falam espanhol? A especialização, neste caso, alivia os outros professores de uma complicação importante em suas vidas no trabalho.

A especialização permite que os burocratas de nível de rua evitem olhar para o seu trabalho como um todo. Uma vez especializados, espera-se deles, e eles esperam de si mesmos, que sigam uma agenda que prevê a implantação de um conjunto restrito de (talvez altamente desenvolvidas) competências que visam a um resultado definido por essas habilidades. Os especialistas tendem a perceber o cliente e seus problemas em termos das metodologias e categorias de processamento previamente estabelecidas que sua formação impõe.¹² Raro é aquele especialista que mantém uma concepção abrangente

¹² Ver Richard Weatherley e Michael Lipsky, "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform", *Harvard Educational Review*, v. 47, n. 2 (maio, 1977), p. 171-197.

sobre o cliente e as alternativas disponíveis para seu tratamento. Em algumas áreas, como na educação especial, os críticos têm defendido a formação de *especialistas gerais*, capazes de trabalhar com as crianças com qualquer deficiência de aprendizado ou no comportamento físico ou psicológico (isso confirma o óbvio: os professores devem ser bem treinados para a tarefa, e a base da prática e da teoria na qual eles devem operar expandiu-se significativamente).

As instituições públicas têm geralmente objetivos conflitantes ou ambíguos por um bom motivo. Elas abrangem a ambiguidade, as contradições e a complexidade, porque a sociedade não é capaz e não está disposta a renunciar a certas aspirações fundamentais e a expectativas na prestação de serviços públicos. Os especialistas, sem dúvida, trazem importantes competências e orientações para as organizações que não conseguem desenvolvê-las com toda a equipe. Mas a especialização e a especificidade da tarefa devem ser analisadas para descobrir as circunstâncias em que os custos de isentar os burocratas de nível de rua das contradições e ambiguidades podem ser maiores do que os benefícios.

Ideologia e meio

Outra dimensão da consolidação da meta é fornecida pela ideologia profissional ou ocupacional que governa as burocracias de nível de rua. A ideologia proporciona uma abordagem na qual diferentes tipos de informação são armazenados, compreendidos e recuperados.¹³ Nas burocracias de nível de rua, a ideologia também pode servir como uma forma de disciplinar as orientações para o objetivo, quando muitos objetivos competem. Quando decidem se uma escola terá espaços abertos ou será um modelo tradicional de escolas, diretores estão dizendo algo sobre seus objetivos e sobre os seus métodos. O

¹³ Victor Thompson discutiu em que medida a ideologia serve como uma defesa psicológica em *"Modern Organization"* (Nova Iorque: Knopf, 1961), p. 114-137.

mesmo ocorre no caso de estabelecimentos prisionais que defendem o predomínio da custódia durante o tratamento.¹⁴ Ao destacar alguns objetivos mais do que outros, os administradores resolvem parcialmente o problema de que tipo de instituição vão dirigir. Assim, a contratação torna-se mais racional, pois os objetivos são mais claros e os funcionários têm ideia melhor do que se espera que eles alcancem.

Nos últimos anos, muita atenção tem sido dada à tendência para a “medicalização” dos problemas sociais. Desenvolvido por médicos e apoiado por um público ansioso que pensa que existem “soluções” para “problemas” de comportamento, o modelo médico tem invadido o mundo da educação e das prisões, além de outros ambientes onde o desenvolvimento humano está em questão. Essa tendência tem sido corretamente compreendida como prejudicial ao *status* político e social dos indivíduos rotulados como “enfermos” ou “doentes” e, portanto, a sociedade espera que eles aceitem outras definições das suas circunstâncias e meios de recuperação. Seu significado para o controle social é substancial. O que em outros tempos poderia ser entendido como um comportamento rebelde, agora pode ser tratado como uma simples doença, sem implicar em nenhuma acusação e/ou culpa por parte de instituições sociais que podem ter contribuído para a gênese do comportamento.

Por que a orientação médica se tornou tão proeminente? A influência dos médicos e a alta consideração que a maioria das pessoas tem por eles, certamente, fornece parte da resposta. Mas isso não explica totalmente a atração pela orientação médica por parte dos educadores que, em alguns aspectos, têm perspectivas profissionais concorrentes.

Um elemento importante que tem ajudado a compreender a atração de ambientes médicos nas prisões, na educação e em outras políticas é o reconhecimento de como a introdução de um ambiente terapêutico

¹⁴ Ver Donald Cressey, “Achievement of an Unstated Organizational Goal”, em Amitai Etzioni, ed., “Complex Organizations” (Nova Iorque: Holt, Rinehart e Winston, 1961), p. 168-176.

contribui para simplificar as orientações dos objetivos dos trabalhadores do serviço público. Esses ambientes terapêuticos fornecem uma defesa contra a responsabilidade pessoal do trabalhador, transferindo essa responsabilidade para o cliente no seu desenvolvimento físico ou psicológico. Eles apresentam uma teoria do comportamento do cliente que ajuda a explicar o complexo mundo do burocrata de nível de rua. E também apresentam uma declaração evidente dos problemas dos clientes em termos das respostas que podem ser formuladas. A hegemonia do modelo médico pode ser explicada não só pela influência dos médicos, mas também pela forma como ajuda os burocratas de nível de rua na resolução dos problemas relativos à complexidade dos objetivos.

Isso não quer dizer que o esclarecimento do objetivo e a reconstrução dos objetivos de trabalho não têm valor. As escolas que afirmam que a leitura é primordial podem ser capazes de obter resultados que excluem as escolas com objetivos mais difusos. Há, sem dúvida, dimensões psicológicas relativas ao comportamento desviante em algumas situações, embora, às vezes, a cura farmacológica seja pior do que a doença. A questão é saber se as instituições públicas fazem ou não com que seus objetivos e orientações se tornem visíveis e os custos das suas escolhas, claros, e se é ou não apropriado abandonar algumas metas ou se concentrar mais em outras.

Defesas contra a discricionariedade

Os burocratas de nível de rua, às vezes, lidam com as suas funções modificando, de maneira reservada, o escopo da sua autoridade. Impor restrições ao espaço de sua autonomia libera os burocratas de nível de rua da responsabilidade pelos resultados e reduz a pressão entre os recursos e os objetivos.

Negar a discricionariedade é uma maneira comum de limitar a responsabilidade. Os trabalhadores procuram negar que eles têm influência, que são livres para tomar decisões ou para oferecer alternativas

de serviço. O cumprimento rigoroso das regras e a recusa a fazer exceções quando elas poderiam ser feitas, protege os trabalhadores da possibilidade de que eles sejam mais capazes de agir como os clientes desejam. "As coisas são assim", "é a lei" e argumentações semelhantes não só protegem os trabalhadores contra as pressões do cliente, mas também os protegem de enfrentar suas próprias deficiências como integrantes do serviço público.¹⁵ Às vezes, essas afirmações são mais bem entendidas como estratégias para desviar as reclamações dos clientes. Mas, outras vezes, elas são entendidas como atitudes rígidas, que têm suas origens e são apoiadas pelas dificuldades com relação à distância entre as expectativas e a capacidade percebida.

As agências geralmente impõem rigor a seus trabalhadores. Por exemplo, no final da década de 1960, quando o movimento dos direitos ao bem-estar social começou a fazer pressão para que os trabalhadores disponibilizassem subvenções discricionárias para um grande número de destinatários, os departamentos de bem-estar social em todo o país eliminaram os atos discricionários, como o benefício para o mobiliário e outros itens. Assim, os departamentos retiraram dos trabalhadores uma opção discricionária que restringiu o seu poder, mas também eliminou a tensão entre os desejos dos trabalhadores de ajudar os clientes e a sua necessidade de controlar as despesas.

Outra maneira pela qual as agências ajudam a resolver as tensões nas funções dos trabalhadores é promulgando, extensivamente, regras que especificam os procedimentos oficiais. Do ponto de vista de reduzir as tensões nas funções, é menos importante que as regras não sejam, necessariamente, seguidas, do que o fato de estarem disponíveis como material avalizado, com o qual os burocratas de nível de rua podem renovar suas concepções do trabalho para melhor atender às suas realidades. Assim, as regras não só organizam o trabalho, mas

¹⁵ Ver a discussão de conformidade e outras defesas em Rivka Bar-Yosef e E.O. Schild, "Pressures and Defenses in Bureaucratic Roles", em Elihu Katz and Brenda Danet, eds., "Bureaucracy and the Public" (Nova Iorque: Basic Books, 1973), p. 288-299.

também funcionam para organizar as concepções dos trabalhadores sobre suas funções.¹⁶

Os capítulos anteriores focalizaram a atenção dada ao desenvolvimento de rotinas de trabalho pelos burocratas de nível de rua para selecionar os clientes e, por outro lado, tratar de suas responsabilidades. Essas rotinas, frequentemente, representam mais do que meros instrumentos de eficiência. Os burocratas de nível de rua também desenvolvem adendos aos modos de prática. Eles parecem sentir que os seus trabalhos exigem as rotinas. Em algumas burocracias de nível de rua, as rotinas das práticas tornam-se tão dominantes que os trabalhadores procuram negociar as rotinas em vez de alcançar o objetivo para o qual, presumivelmente, essas rotinas foram desenvolvidas.

Os advogados dos serviços jurídicos, por exemplo, têm sido orientados a desencorajar os clientes a levantar questões e a penalizar aqueles que se recusam a seguir os procedimentos preferenciais. Da mesma forma, os funcionários do bem-estar social têm sido orientados a desfavorecer clientes que não lhes permitem realizar as entrevistas de acordo com os formatos padronizados.¹⁷ Estes e outros exemplos de adesão rígida ao procedimento sugerem a importância para os trabalhadores em perseguir os meios, em vez dos fins.

Os capítulos anteriores salientaram também a tenacidade dos burocratas de nível de rua em resistir aos esforços para limitar sua discricionariedade. Eles podem expressar as dimensões discricionárias do seu trabalho em *um nível maior do que o teórico* para aparentar um bom tratamento ao cliente, como eles o definem. Normalmente, eles desenvolvem concepções sobre o seu trabalho que se concentram em dar um bom tratamento para alguns, em vez de um tratamento inadequado a todos.

¹⁶ Ver Michel Crozier, "*The Bureaucratic Phenomenon*" (Chicago: University of Chicago Press, 1964), p. 220-224.

¹⁷ Carl Hosticka, "*Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street-Level Bureaucracy*", (Ph.D. diss. Massachusetts Institute of Technology, 1976).

Na maior parte do tempo, fugir da burocracia tende a favorecer alguns tipos de clientes em detrimento de outros (essa tendência é discutida mais adiante no tratamento das alterações das concepções dos clientes). Às vezes, a fuga da burocracia se dá, simplesmente, como uma recusa a aceitar as fórmulas para a tomada de decisão no trabalho. Os assistentes sociais que começaram a fazer visitas domiciliares em vez de tarefas internas porque eles sentiram que os clientes não poderiam ser bem atendidos pela agência, ilustram essa tendência.¹⁸

Outra dimensão da fuga da burocracia é sugerida pelos burocratas de nível de rua que, durante o processamento do cliente, redefinem os seus postos de trabalho, tendo em conta as consequências informais, mas prováveis, de suas ações. Os juízes e os procuradores, por exemplo, muitas vezes, tomam decisões sobre cobranças ou aplicação de penalidades com base em suas expectativas sobre as consequências de sujeitar os réus aos resultados de uma condenação, embora, formalmente, não seja esperado que eles considerem a qualidade das instituições correcionais em suas deliberações. Essas tendências mereceram uma crítica considerável por parte dos funcionários do judiciário, pelos resultados lenientes das suas abordagens.¹⁹ Semelhantes revisões nas conceitualizações do trabalho foram evidentes entre os trabalhadores da habitação pública que, contrariamente à política oficial da agência, levaram em conta as consequências de colocar alguns candidatos favorecidos em projetos habitacionais não desejáveis, conforme discutido anteriormente.

Fugir da burocracia é desejável? Isso representa uma tendência em relação à capacidade de resposta, cuja ausência é tão frequentemente

¹⁸ Robert Perlman, "*Consumers and Social Services*" (Nova Iorque: John Wiley, 1975).

¹⁹ A antecipação das consequências de suas ações parece ser típica dos trabalhadores em todos os níveis do sistema da justiça penal. Quando o Estado de Nova Iorque aprovou novas leis sobre drogas com sentenças imperativas em 1973, o departamento de polícia de Nova Iorque recusou-se a mudar as estratégias de aplicação porque "temia-se que o aumento do número de detenções...poderia criar intoleráveis atrasos no processamento dos casos nos tribunais". Anthony Japha et al., "*The Effects of the 1973 Drug Laws on the New York State Courts*" (Nova Iorque, 1976), p. 2-3.

deplorada? Certamente, para os beneficiários dessas orientações, isso representa uma capacidade de resposta. No entanto, os dilemas da burocracia de nível de rua continuam sem solução. Os trabalhadores que minam as práticas internas, favorecendo alguns clientes, negam serviços mínimos àqueles que não conseguem entrar nas listas da organização. Os candidatos à moradia pública que não recebem atendimento, encontram-se em desvantagem porque há menos lugares disponíveis nos melhores projetos. Os juízes e procuradores que desenvolvem concepções particulares sobre as considerações apropriadas de cobranças e condenação contribuem para o bem-estar dos arguidos o melhor que podem, mas também desviam a população das instituições correccionais, de maneira a corresponder às suas concepções particulares de uma justa condenação. E a julgar pela proliferação da legislação da condenação obrigatória, eles forçam o desenvolvimento de uma política inflexível para restaurar a ordem formal. No entanto, ao estar de acordo com os funcionários do tribunal que tomam atitudes discricionárias no interesse dos clientes, não se pode concluir que eles substancialmente resolvem os dilemas de limitar o âmbito da discricionariedade e de negar as consequências de uma burocracia restrita a regras.

Modificações das concepções dos clientes

Espera-se que os burocratas de nível de rua tratem todas as pessoas igualmente em circunstâncias comuns. Paradoxalmente, muitos fatores operam para que o favoritismo e o tratamento desigual sejam características das modernas burocracias. Esses fatores incluem a subjetividade inerente aos julgamentos, a dificuldade de avaliação do trabalho dos burocratas de nível de rua, a inadequação das respostas como uma influência sobre o comportamento, e as considerações de ordem ideológica que justificam a diferenciação entre os clientes. Essas preocupações foram tratadas nos últimos três capítulos, que se concentraram nos padrões de prática desenvolvidos para tornar as tarefas mais fáceis de serem gerenciadas.

No entanto, uma discussão sobre a importância das práticas que resultam na diferenciação entre os clientes estaria incompleta sem uma referência à importância *psicológica* das diferenciações entre os clientes, como uma estratégia de enfrentamento. A diferenciação entre os clientes é um aspecto significativo da racionalização dos burocratas de nível de rua em relação às contradições em seu trabalho. Não é simplesmente que os trabalhadores de nível de rua preferem alguns clientes em detrimento de outros. Essas preferências também tornam possível um desempenho flexível e responsivo para com um segmento limitado da clientela. Assim, os trabalhadores fazem para alguns o que eles não são capazes de fazer para todos. O burocrata de nível de rua resgata, *através de uma parte da clientela*, a concepção de seu desempenho relativamente compatível com as concepções ideais do trabalho. Assim, à medida que o trabalho é desenvolvido, não há dissonância entre o trabalho como deve ser feito e o trabalho que é feito *para uma parte da clientela*. O trabalhador sabe, no seu íntimo, que é capaz de fazer o trabalho bem e que pode se defender melhor dos ataques ao ego do que a estrutura de trabalho de nível de rua normalmente faz. O bicho de estimação do professor não é uma criança obediente, mas é também aquele que confirma ao professor sua própria capacidade.

Há outra razão importante para que se considerem as modificações conceituais da clientela pelos burocratas de nível de rua. Assim como a diferenciação entre os clientes apoia o racionamento e outras práticas de organização do trabalho, também apoia as modificações privadas das concepções do trabalho. As concepções sobre o trabalho implicam concepções sobre a clientela. Não se pode realizar práticas sem um modelo implícito das pessoas com quem se está praticando. Uma sala de aula aberta exige uma concepção das crianças como alunos que com maior liberdade e flexibilidade do que aqueles alunos de uma sala de aula tradicional. Um centro psiquiátrico para recuperação de drogados é fundado a partir de um modelo diferente de motivação humana do que um centro organizado com base na interação entre pares e na autoajuda.

Os burocratas de nível de rua, que são incapazes de fazer por todos os clientes seus melhores esforços, desenvolvem mecanismos conceituais para dividir a população de clientes e racionalizar essa divisão. A diferenciação entre clientes discutida nos capítulos anteriores, portanto, não só fornece uma justificativa para a alocação de recursos escassos, como também ajuda os burocratas de nível de rua a justificar suas funções para eles mesmos. A frequência com que os burocratas de nível de rua são orientados a dividir o mundo dos clientes, conceitualmente, sugere a importância dessa dimensão do trabalho na manutenção da prática de nível de rua.

A importância psicológica da revisão das concepções sobre a clientela pode ser identificada nos principais setores do mundo do cliente. Por exemplo, as distinções não sancionadas entre clientes dignos e indignos restringem a gama de clientes para os quais os burocratas de nível de rua devem fazer seus melhores esforços. Os burocratas de nível de rua respondem mais favoravelmente aos clientes que são úteis ou colaborativos com seu próprio tratamento, ou que parecem ser particularmente sensíveis à ajuda. Direcionar os serviços aos clientes que colaboram ou aos clientes que respondem ao tratamento permite que os burocratas de nível de rua acreditem que estão otimizando o uso dos seus recursos. Ao mesmo tempo, essas percepções ajudam a tolerar indeferimentos no serviço (ou mesmo tratamentos de rotina), ao permitirem o julgamento pessoal sobre alguns clientes que absorvem mais do que uma parte justa dos recursos.

Talvez a síndrome mais conhecida da revisão pessoal dos conceitos sobre os clientes refira-se à responsabilização pelas dificuldades do cliente. Suposições sobre quem ou o que é responsável pelas situações dos clientes são importantes instrumentos conceituais pelos quais os burocratas de nível de rua distanciam-se dos clientes. Por exemplo, a tendência que profissionais dedicados têm de culpar a vítima, atribuindo a causa das situações dos clientes aos próprios indivíduos, sem considerar o papel dos contextos sociais e ambientais,

transfere a responsabilidade para outro lugar e absolve aquele que ajuda da culpa.²⁰

Há muitos exemplos de culpabilização da vítima. Homens cronicamente desempregados são descritos como incapazes e não dispostos a trabalhar, quando sua situação pode ser decorrente da estrutura do emprego e da disponibilidade de vagas no mercado de trabalho. As dificuldades de aprendizagem dos alunos são explicadas pela sua falta de motivação mais do que pelas competências dos professores e o ambiente da escola. Ao culparem os clientes por não cumprirem seus compromissos, os burocratas de nível de rua se protegem da possibilidade de serem acusados de desencorajar ou alienar os clientes durante as entrevistas anteriores. Casos de professores batendo em crianças que apresentam claros sinais de perturbação mental são exemplos particularmente brutais da aparente necessidade de que, pelo menos alguns burocratas de nível de rua atribuam auto orientação para os clientes não complacentes.²¹ Se o cliente é o culpado, os burocratas de nível de rua são resguardados do enfrentamento das próprias falhas ou das falhas das organizações para as quais eles trabalham.

Uma maneira oposta, mas funcionalmente equivalente, de perceber os clientes também serve para eximir os burocratas de nível de rua da responsabilidade pelas falhas do serviço. Trata-se da tendência a assumir um ponto de vista completamente ambiental e perceber os clientes exclusivamente como produtos do condicionamento de um meio inadequado. Assim, se as crianças são consideradas primitivas, racialmente inferiores ou culturalmente desfavorecidas, os professores dificilmente assumem a culpa caso seu trabalho não obtenha progresso.²² Similarmente, os conselheiros do treinamento para o trabalho que explicam as falhas pela baixa motivação dos clientes decorrente do

²⁰ Willian Ryan, *"Blaming the Victim"* (Nova Iorque: Random House, 1976).

²¹ Jonathan Kozol, *"Death at an Early Age"* (Nova Iorque: Bantam, 1967), p. 10-19.

²² Kenneth Clark analisou as teorias da inferioridade racial e privação cultural como equivalentes funcionais em *"Dark Ghetto"* (Nova Iorque: Harper & Row, 1965), p. 125ff.

desânimo vivido em um gueto, quando jovens, podem evitar lidar com as suas próprias falhas para fazer com que o programa seja significativo.

Sem dúvida, há fatores culturais e sociais que afetam o desempenho do cliente, assim como há um sentido de que as pessoas sejam responsáveis por suas ações. No entanto, é importante observar que estas explicações funcionam como escudos cognitivos, reduzindo a responsabilidade e a responsabilização que podem existir nas expectativas dos burocratas de nível de rua. Além disso, por essas declarações de responsabilidade serem ilegítimas em termos da política formal da organização, elas permanecem escondidas, não declaradas. Assim, quando elas, implicitamente, formam a base para as decisões sobre os clientes, contribuem para a incompreensão e a conseqüente hostilidade dos clientes para com as organizações que atuam sobre eles.

Dado o desequilíbrio de poder entre os clientes e suas agências, nem todos os clientes irão responder com hostilidade às decisões baseadas nesses pressupostos implícitos. Talvez, mais comumente, os clientes aceitem os pressupostos implícitos de responsabilidade; portanto, essas estruturas conceituais contribuem para a aceitação da política da organização pelo cliente. Os clientes podem assumir a responsabilidade por suas circunstâncias sem referência às condições ambientais que experimentam. Ou eles podem considerar que não há esperança para sua situação porque o seu ambiente é antagônico demais a melhorias. Cada conjunto de atitudes trabalha contra o movimento pessoal e o crescimento.²³

Isso não quer dizer que se pode facilmente definir uma explicação como responsável em vez da outra. Explicações estruturais sobre as circunstâncias dos clientes são importantes para direcionar a atenção no sentido de mudar a estrutura política, econômica e social que as circunscreve e ditar as possibilidades de ação. Porque, se os fatores

²³ Ver Murray Edelman, *“Political Language: Words that Succeed ad Policies That Fail”* (Nova Iorque: Academic Press, 1977).

ambientais não determinam as mudanças na vida, certamente determinam uma gama de oportunidades.

Da mesma forma, até certo ponto, os clientes devem ser responsáveis por si mesmos. Sem este pressuposto, não pode haver crescimento do cliente dentro da atual estrutura do regime nem uma contribuição do cliente para a mudança do regime, seja individual ou coletivamente. A ideia de Erving Goffman sobre a relação entre a responsabilidade do cliente e a dispensa de explicações, desenvolvida em seu estudo sobre as prisões, hospitais psiquiátricos e outras instituições "totais", tem geralmente grande aplicabilidade.

Embora haja um ponto de vista psiquiátrico no transtorno mental e um ponto de vista ambiental no crime e na atividade contrarrevolucionária, ambos eximindo o réu da responsabilidade moral pelo seu crime, as instituições totais pouco podem fazer quanto a esse tipo particular de determinismo. Os presos devem ser motivados a uma auto-orientação de forma gerenciável e, para que isso seja feito, tanto as condutas desejadas quanto as indesejadas devem ser caracterizadas como aquelas que brotam da vontade pessoal e do caráter do indivíduo detido e definidas como alguma coisa sobre a qual ele mesmo possa fazer algo a respeito.²⁴

Esses pontos de vista da responsabilidade social não se originam com os burocratas de nível de rua, é claro. Mas eles são adotados e rigidamente respaldados pelos trabalhadores, confrontados com a contradição de que eles têm que ser capazes de fazer a diferença na vida dos clientes, mas geralmente não podem. Esses pontos de vista explicam o fracasso e permitem que os trabalhadores desenvolvam relações mais confortáveis com as contradições no seu trabalho.

Nem todos os burocratas de nível de rua desenvolvem esses padrões comportamentais. Visivelmente, alguns serviços públicos desenvolvem

²⁴ Erving Goffman, "Asylums" (Chicago: Aldine, 1961), p. 86-87.

padrões diferentes de atribuição das responsabilidades do cliente, e também podem ser encontradas variações dentro dos serviços públicos individuais.²⁵ A tarefa dos interessados em promover a qualidade da burocracia de nível de rua é ajudar a sustentar a ambiguidade na atribuição da responsabilidade. Uma importante medida dos serviços burocráticos de nível de rua é, sem dúvida, o fato de que alguns trabalhadores encontram uma forma de manter em equilíbrio os seus pontos de vista quanto à responsabilidade do cliente e a causa ambiental e o seu próprio potencial para a intervenção.

Os burocratas de nível de rua têm visões pessoais que afetam a distribuição e a qualidade dos serviços, e eles detêm esses pontos de vista intensamente. Seus preconceitos, quando existem, são de difícil superação. Por que isso deve ser assim, quando os burocratas de nível de rua, mais do que a maioria das pessoas, têm oportunidades frequentes para negar os estereótipos?

Uma possível explicação parcial já foi sugerida. Primeiro, a segmentação da clientela complementa as práticas de trabalho que são, elas próprias, concessões. A segmentação da clientela também complementa as novas concepções resultantes dos objetivos do trabalho. Em outras palavras, os padrões de prática, as concepções sobre o trabalho e as concepções sobre os clientes devem se encaixar para que os burocratas de nível de rua tenham êxito mesmo com as contradições do trabalho. Concepções particulares sobre a clientela serão desenvolvidas na proporção da necessidade de chegar a uma solução pessoal das contradições no trabalho.

Em segundo lugar, as modificações conceituais da clientela tendem a aceitar e a desenvolver atitudes sociais em geral, e, portanto, são

²⁵ Sobre as diferenças entre brancos e negros considerando as capacidades do residente do gueto e as razões para os fracassos, ver Peter Rossi et al., *"Roots of Urban Discontent"* (Nova Iorque: John Wiley, 1974). Sobre algumas diferenças nas atribuições de responsabilidade do cliente entre os burocratas de nível de rua, ver Clarence Stone, *"Paternalism Among Social Agency Employees"*, *Journal of Politics*, v. 39 (agosto, 1977), p. 794-804.

reforçadas no dia-a-dia. Favorecer os clientes que são oprimidos ou discriminar os clientes considerados socialmente indignos pode ser parcialmente explicado pelas simpatias e antipatias da sociedade em geral. O sociólogo Howard Becker relata que as crianças podem ser moralmente inaceitáveis para os professores em termos de valores, em relação à saúde e à limpeza, sexo e agressão, ambição e trabalho, e às suas relações nos grupos etários. Essas considerações parecem ser particularmente importantes quando as discrepâncias entre os professores e os alunos são significativas.²⁶ Essas reações às características das crianças não são exclusivas dos professores. Mas quando os professores reagem às crianças nesses termos, suas atitudes têm implicações para as políticas públicas.

Outras concepções sobre os clientes aparecem para reforçar os sentimentos sobre as realizações no trabalho, mesmo quando elas parecem contrariar as normas sociais vigentes. Considere o caso dos trabalhadores do serviço social que preferem cuidar dos casos de abuso infantil do que dos casos de negligência para com a criança. Embora o abuso infantil seja um crime particularmente desinteressante, essa anomalia parece ser explicada pela maior probabilidade de que os casos de abuso infantil respondam à intervenção, enquanto os indivíduos que negligenciam crianças, normalmente, são menos susceptíveis de responderem às intervenções dos assistentes sociais.²⁷ Parece que a segmentação da clientela é geralmente compatível com as normas sociais vigentes, mas não é totalmente explicada por elas.

Terceiro, vários aspectos das formas como os burocratas de nível de rua recebem informações sobre seu trabalho contribuem para modificações conceituais da clientela. Exemplos de comprovação, profecias que se cumprem, racionalizações que desculpam as falhas e a retenção seletiva

²⁶ Becker, "Social Class and Teacher-Pupil Relationships", p. 278-299.

²⁷ Judy Riley, "A Case Study of Street Bureaucracy: Child Protective Services" (documento não publicado, apresentado em seminário, Universidade de Washington, 1976).

de informação tendem a confirmar, ao invés de negar, as atitudes dos trabalhadores em relação aos clientes.

Finalmente, os burocratas de nível de rua trabalham em um ambiente onde os trabalhadores têm necessidades semelhantes de segmentar a população de clientes. Assim, as atitudes prejudiciais ou benéficas a alguns clientes em geral têm ressonância e não são contrariadas por outros trabalhadores.

Os burocratas de nível de rua têm a necessidade de modificar suas concepções sobre os clientes de forma mais abrangente, mas geralmente consistente com os preconceitos da sociedade em geral. E eles trabalham em uma estrutura que tende a confirmar a validade dos seus vieses. O argumento geral da presente seção, com base nas observações de que os burocratas de nível de rua sempre introduzem vieses não sancionados ao processamento do cliente, sugere que seria difícil eliminar a diferenciação entre os clientes sem alterar a estrutura do trabalho para a qual esses vieses são funcionais.

Isso não significa que um viés específico é necessário para lidar com o trabalho. Sem dúvida, as classes de clientes podem ser tratadas de maneiras muito diferentes se os gestores prestarem atenção aos comportamentos específicos dos trabalhadores. Porém, sem mudanças na estrutura do trabalho, pode-se esperar que esses vieses também se desenvolverão em outras áreas, ou que antigos preconceitos irão emergir em novas formas, na ausência de uma considerável vigilância.

PARTE IV

O FUTURO DA DEMOCRACIA DE NÍVEL DE RUA

CAPÍTULO 11

A AGRESSÃO AOS SERVIÇOS HUMANOS: CONTROLE BUROCRÁTICO, ACCOUNTABILITY E CRISE FISCAL

Este capítulo examina a atual aplicação de medidas administrativas para garantir a *accountability* entre dos burocratas de nível de rua. Argumento que a *accountability* burocrática é praticamente impossível de ser alcançada entre trabalhadores de nível hierárquico inferior que exercem um alto grau de discricionariedade, pelo menos onde os aspectos qualitativos do trabalho estão envolvidos. No entanto, os gestores públicos são pressionados a proteger ou a melhorar a *accountability* dos trabalhadores através de manipulação de incentivos e outros aspectos da estrutura do trabalho imediatamente disponíveis a eles. Quando considerados juntamente com outros objetivos que os gestores públicos procuram, os resultados podem ser não apenas ineficazes, mas também podem levar a uma erosão da qualidade do serviço.

Percepções atuais sobre a crise fiscal aumentam as preocupações com a *accountability* burocrática. Os políticos estaduais e locais que procuram cortar ou limitar os orçamentos devem olhar para as burocracias de nível de rua se quiserem reduzir a folha de pagamento. Como as escolas, escritórios do bem-estar social e os departamentos de polícia enfrentam as exigências de corte de pessoal, de forma que a questão da *accountability* se torna urgente. Se trabalhadores públicos não podem demonstrar *accountability*, mais um motivo para reduzir seu número. E se seus números são reduzidos, mais uma razão para que os políticos procurem maneiras de manter o restante responsivo para assegurar aos clientes e ao público que as tarefas essenciais de governo continuarão a ser executadas de forma responsiva.

A *accountability* é o elo de ligação entre a burocracia e a democracia. A democracia moderna depende da *accountability* das burocracias para cumprir a política declarada e administrar as estruturas em curso de oportunidade e regulação determinadas a nível de governo. Se esse for o caso, a *accountability* deve significar mais do que simplesmente ter que dar respostas a um superior ou esperar ser chamado a responder pelas ações de alguém. Isso acontece porque essas definições deixam em aberto precisamente o que está em questão: se há alguma relação de confiança entre o que os superiores procuram e o que os subordinados fazem.

De outro ponto de vista, proponho que as pessoas devam ser consideradas responsáveis quando existe alta probabilidade de que elas sejam sensíveis a uma autoridade ou influência legítimas. Esta definição de *accountability* direciona a atenção para dois aspectos importantes do conceito. Primeiro, *accountability* é um relacionamento entre pessoas ou grupos. Alguém é sempre responsável (*accountable*) perante *alguém*, a *accountability* não é abstrata. Embora o termo, às vezes, seja usado de forma vaga, apenas haverá confusão se ambas as partes na relação de *accountability* não forem especificadas.¹

Em segundo lugar, a *accountability* refere-se a padrões de comportamento. Apenas se existe um padrão de comportamento, a previsibilidade e, por conseguinte, a *accountability*, podem existir. Em termos práticos, isso significa que os esforços para mudar ou melhorar a *accountability* não podem ser bem-sucedidos, a menos que os padrões de comportamento mudem ou melhorem. Por exemplo, os conselhos de médicos e policiais não aumentam a *accountability*, a menos que as relações gerais com os cidadãos ou superiores mudem. Isso não é mais do que dizer que as leis só são eficazes se elas não só punirem as transgressões, mas também desencorajarem os comportamentos ilegais.

¹ Ver Edward Wynne, "Accountable to Whom?" *Society*, v. 13, n. 2 (janeiro/fevereiro, 1976), p. 30-37.

Dessa perspectiva, as tentativas de aumentar a *accountability* por meio de controles administrativos podem ser vistas como esforços para aumentar a congruência entre o comportamento dos trabalhadores e as políticas dos executivos da organização por meio do uso de sanções e incentivos disponíveis para a organização. A manipulação dos controles administrativos não é a única forma de garantir a *accountability*. Os esforços recentes e a especulação também têm focado na melhoria da *accountability* em relação aos consumidores, recriando as condições de um mercado (por exemplo, pedidos de comprovantes) para o público, alterando a estrutura dos programas do governo (por exemplo, descentralização da escola) e, quanto à lei, buscando assistência jurídica. Alguma ênfase também foi dada, recentemente, para aumentar a *accountability* para com as normas profissionais, melhorando o *status* dos trabalhadores e a sua formação. Contudo, todos esses esforços para obter a *accountability burocrática* representam a gama de ações disponíveis, a curto prazo, para as pessoas que gerenciam as organizações públicas. Quaisquer sejam as vantagens em outras abordagens, os esforços para obter a *accountability* burocrática terão um maior impacto imediato igualmente sobre os trabalhadores e os clientes.

Para utilizar incentivos organizacionais e sanções, no mínimo, as seguintes condições devem prevalecer. Essas condições são pré-requisitos para uma *política* de *accountability* burocrática.

1. As organizações devem saber o que querem que os trabalhadores façam. Quando os objetivos são múltiplos e conflitantes, organizações devem ser capazes de priorizar suas preferências.
2. As organizações devem saber como medir o desempenho dos trabalhadores.
3. As organizações devem ser capazes de comparar os trabalhadores a outros para estabelecerem padrão de julgamento.

4. As organizações devem ter incentivos e sanções capazes de disciplinar os trabalhadores. Esses devem prevalecer sobre outros incentivos e sanções que possam operar.

Os pressupostos de uma política de *accountability* podem existir em vários contextos burocráticos, mas eles não se aplicam quando os burocratas de nível de rua estão envolvidos. Os esforços para melhorar as políticas de *accountability* burocrática nesses contextos podem prejudicar mais do que melhorar a qualidade do serviço e podem *diminuir* sistematicamente a qualidade do serviço, quando determinadas condições da burocracia pública prevalecem.

A essência das burocracias de nível de rua é que elas exigem que as pessoas tomem decisões sobre outras pessoas. Os burocratas de nível de rua têm poder discricionário porque a natureza da prestação do serviço exige um julgamento humano, que não pode ser programado e que as máquinas não podem substituir. Os burocratas de nível de rua têm a responsabilidade de dar respostas únicas e totalmente adequadas a cada um dos clientes e às situações. É natureza dos serviços humanos que aspectos específicos das pessoas e de suas situações sejam compreendidos pelos trabalhadores do serviço público e traduzidos em ações responsivas a cada caso dentro dos (mais ou menos amplos) limites impostos por suas agências. Eles não vão, de fato, eliminar todos os casos de uma única forma. As limitações nas possíveis respostas são muitas vezes circunscritas, por exemplo, pelas disposições legais ou pelas categorias de serviços para as quais os destinatários possam ser atribuídos. No entanto, os burocratas de nível de rua ainda têm a responsabilidade de, *pelo menos, estarem abertos à possibilidade* de que cada cliente apresente circunstâncias especiais e oportunidades que podem exigir novas formas de pensar e uma atitude flexível.

Se for o caso, os burocratas de nível de rua devem ser irredutivelmente responsivos perante o cliente e por uma resposta adequada à situação e às circunstâncias do cliente. Essas considerações não podem ser racionalmente traduzidas como sendo as diretrizes autoritárias da

organização, embora seja em nome dela que os burocratas de nível de rua são responsáveis perante os clientes. É uma contradição dizer que o trabalhador deve ser responsivo por responder a cada cliente de forma única e adequada ao caso apresentado. Porque não pode haver *accountability* se a organização não sabe qual resposta é preferível, e não pode impor uma resposta exata, se cada trabalhador estiver aberto para a possibilidade de que respostas únicas e novas sejam adequadas. É mais útil sugerir que os burocratas de nível de rua devem, normalmente, ter uma atitude responsiva para com as duas origens da influência – as preferências da organização e as reclamações do cliente.²

Existem outras origens para a afirmação de que os burocratas de nível de rua devem, normalmente, ter *accountability* pelos clientes em um eventual conflito com as organizações para as quais trabalham. O mais importante sobre isso é que a maioria dos burocratas de nível de rua são profissionais, ou trabalham em funções que aspiram a um *status* profissional. Em ambos os casos, uma expectativa fundamental ligada ao trabalho é que as necessidades do cliente são básicas, e que a extensão da confiança pública depende de *accountability* para com as pessoas como indivíduos, quando elas são confrontadas no decorrer do trabalho. Os assistentes sociais, professores, médicos e advogados devem responder ao indivíduo e à situação que se apresenta, entretanto, as suas situações de trabalho, muito fortemente, comprometem respostas flexíveis.

Isso é uma grande força e também uma grande fragilidade dos serviços públicos. Isso fornece uma medida de capacidade de resposta aos clientes quando a organização de serviço burocrático tende a ser negligente ou rígida. Mas, em virtude de proporcionar outra visão

² Este não é o caso de todas as funções-tampão desempenhadas por pessoas que representam as agências públicas. Por exemplo, não se espera que os vendedores sejam responsáveis perante os compradores no mesmo sentido em que, digamos, espera-se que os assistentes sociais sejam responsáveis perante os clientes. Veja a discussão sobre as funções-tampão em James D. Thompson, "Organizations and Output Transactions", em Elihu Katz e Brenda Danet, eds., "Bureaucracy and The Public" (Nova Iorque: Basic Books, 1973), p. 191-211.

sobre a *accountability*, isso também significa que os burocratas de nível de rua são menos controláveis.

Direcionando os trabalhadores para os objetivos organizacionais

Apesar dos dois aspectos da responsabilidade inerentes aos papéis dos burocratas de nível de rua, os gestores públicos tendem a tornar os burocratas de nível de rua mais responsivos, reduzindo sua discricionariedade e restringindo suas alternativas. Eles escrevem manuais para encobrir as contingências; auditam o desempenho dos trabalhadores para fornecer sanções retroativas antecipadas, esperando que o comportamento futuro seja modificado. Eles insistem para que os trabalhadores especifiquem os objetivos, na esperança de que a responsabilidade possa ser monitorada de forma mais eficaz.

Essas ferramentas de gestão, às vezes, podem ser eficazes no controle dos trabalhadores. Manuais especificando procedimentos adequados podem ajudar a padronizar as respostas e a fornecer instruções. Auditorias de desempenho podem criar maior consciência de que gerenciar significa observar desempenho e pode, assim, levar os trabalhadores a tomar maior cuidado. A especificação dos objetivos parece ser sempre instrutiva e dirige a atenção dos trabalhadores para a relação entre recursos disponíveis e objetivos que estão tentando alcançar.³

No entanto, os burocratas de nível de rua podem subverter os esforços para controlá-los de forma mais efetiva em nome da responsabilidade. Nestes e em outros exemplos de tentativas de aumentar o controle, é

³ Não estou argumentando que a discricionariedade nunca pode e nunca deve ser reduzida. Pelo contrário, onde os trabalhadores de nível inferior usurpam poderes discionários é, obviamente, apropriada a intervenção da gestão. (Como exemplo de tal usurpação, ver Irwin Deutcher, *The Gatekeeper in Public Housing*, em Deutcher e Elizabeth J. Thompson, eds., *Among the People: Encounters with the Poor* (Nova Iorque: Basic Books, 1968), p. 38-52). No entanto, quando os casos de discricionariedade circunscritos apropriadamente se esgotam, o trabalho básico das burocratas de nível de rua permanece.

relativamente fácil para os trabalhadores moldar seu comportamento para evitar a responsabilidade. Por um lado, eles são susceptíveis de serem a fonte das informações que a gestão recebe sobre o seu desempenho. Eles são plenamente capazes de fornecer informações sobre a situação apresentada, o que faz com que a atitude tomada pareça ser mais responsiva ao problema original, quando ela pode não ter sido. Essa é uma forma de falsificação menos flagrante do que a omissão da verdade e a racionalização sincera.

Por vários motivos é extremamente difícil para a gestão contradizer os relatórios dos trabalhadores. Uma informação crítica revela o estado de espírito do trabalhador e sua análise sobre a situação apresentada. Como as decisões de nível de rua são tomadas em privado, é extremamente difícil contestar os trabalhadores, uma vez que os analisadores não conseguem avaliar os fatores intangíveis que podem ter contribuído para a avaliação original. Por esse motivo, os registros mantidos pelos burocratas de nível de rua quase nunca estão completos ou são suficientes para a tarefa de auditoria *post hoc*. E, quando os registros são mantidos, são escritos na forma de um rascunho resumido, para se protegerem defensivamente contra uma avaliação adversa mais tarde.⁴

Manter os registros pode ajudar a garantir que os procedimentos são seguidos (uma vez que a falsificação não é normalmente o problema). Os profissionais da saúde podem deixar de executar alguns testes; os assistentes sociais podem deixar de fazer certas perguntas; os policiais, de seguir certos procedimentos. Mas os registros não podem forçar a responsabilidade sobre a pertinência das atitudes em relação à situação apresentada.

Outra grande dificuldade para a obtenção da responsabilização por meio do controle de gestão surge em função da dependência das

⁴ Para uma discussão dos problemas da manutenção do registro e responsabilização na medicina, ver Eliot Freidson, "The Development of Administrative Accountability in Health Services", *American Behavioral Scientist*, v. 19, n. 3 (janeiro/fevereiro, 1976), p. 286-298.

burocracias de nível de rua com relação a seus trabalhadores. Uma vez que os serviços fornecidos pelas escolas, departamentos de polícia ou escritórios de serviços jurídicos consistem, fundamentalmente, das ações dos professores, policiais e advogados, essas organizações não controlam muito os trabalhadores e, especialmente, não questionam seu desempenho, por medo de gerar oposição às políticas de gestão e a responsabilidade diminuir ainda mais futuramente. A fragilidade dos incentivos da gestão para sancionar um desempenho negativo contribui para construir um clima no qual se acredita que haverá consequências negativas para a prestação de serviços, caso haja questionamento à autonomia decisória dos burocratas de nível de rua, já que esse questionamento poderia abalar o moral e inibir a iniciativa dos trabalhadores.⁵

Há aspectos negativos nos esforços de controle de gestão, ou esses esforços são, em geral, simplesmente inefetivos? Há vários aspectos em que as práticas de controle podem subverter a qualidade do serviço.

Primeiro, a especificação dos métodos de tratamento do cliente sob o pretexto de obter a responsabilidade pode, realmente, resultar em reduções nos serviços ao cliente. Muitas vezes, existe uma linha tênue entre induzir os trabalhadores a uma melhor conformidade com as políticas da organização e induzir os trabalhadores a estarem abertos a menos opções e oportunidades para os clientes. Por exemplo, durante a Administração Nixon, os Departamentos de Saúde, Educação e Bem-estar Social tentaram aumentar a responsabilidade dos trabalhadores do setor social auditando a sua taxa de erro na aceitação dos clientes no serviço de bem-estar. Essa política diminuiu os serviços, ao incentivar os trabalhadores do bem-estar social a reduzirem apenas os erros que favoreciam os clientes. As diretrizes federais, portanto, não reduziram as taxas de erro para o potencial da população dos serviços sociais como

⁵ A melhor discussão dos efeitos das sanções da má gestão sobre o desenvolvimento de normas de reciprocidade coniventes com os baixos níveis de eficácia está em *"Decentralizing the City, A Study of Boston's Little City Halls"* (Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1972), capítulo 3.

um todo. Se elas o tivessem feito, os pedidos de todos os requerentes aos serviços do bem-estar teriam sido auditados, tanto os aceitos, como os rejeitados. A fiscalização das decisões dos trabalhadores do bem-estar social estritamente em termos de serem ou não demasiado brandas, equivale a enfraquecer o papel dos trabalhadores do bem-estar social, reduzindo a sua responsabilidade com os clientes e com os padrões de conduta profissional.

Em segundo lugar, a supervisão dos subordinados com amplo poder discricionário e responsabilização exige a definição das prioridades, na tentativa de aumentar a *accountability*. Os departamentos de polícia podem controlar as multas de trânsito, as detenções ou os confrontos inter-raciais entre a polícia e os cidadãos. Mas eles não podem, de forma significativa, responsabilizar os oficiais por tudo o tempo todo. Se tudo for fiscalizado, nada é fiscalizado. Assim, os esforços para controlar os burocratas de nível de rua não só afetam as áreas que são alvos da gestão, mas também afetam aquelas áreas que não são o foco dos esforços dos gestores, uma vez que, implicitamente, esses esforços não conduzem à vigilância. Os esforços para aumentar a transparência em algumas áreas podem vir a ser considerados como as únicas áreas onde a *accountability* será solicitada e o comportamento fiscalizado.

Terceiro, muitos esforços do controle de gestão dão uma aparência de *accountability* sem, de fato, restringir muito o comportamento. Os sistemas de controle de gestão têm valor simbólico, proporcionando ao público envolvido garantias de que os funcionários públicos são responsáveis, mesmo quando eles não o são. A introdução de sistemas de gestão, pelo menos temporariamente, permite que organizações desviem as críticas, já que os cidadãos acham muito difícil desafiar o imperador que, segundo as autoridades, está totalmente vestido, apesar das aparências e as experiências pessoais em contrário.⁶

⁶ Murray Edelman discute as implicações simbólicas da administração e da burocracia para a democracia de massa em "*The Symbolic Uses of Politics*" (Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1964), capítulo 3.

Esclarecimentos sobre o objetivo

Uma das características visíveis de muitos serviços públicos é a ambiguidade e a multiplicidade de objetivos. Como a responsabilidade pode ser alcançada, perguntam os críticos, se os funcionários públicos não são claros sobre os seus objetivos? O desejo de esclarecer (e, em seguida, de colocar em funcionamento) os objetivos da organização para aumentar a responsabilidade vem da força dessa observação e do reconhecimento de que uma política burocrática de *accountability* requer a especificação dos objetivos (como sugerido acima).

Certamente, é conveniente esclarecer os objetivos, se eles forem, de forma irrelevante e desnecessariamente, confusos ou contraditórios. Sem dúvida, é mais fácil administrar uma organização eficiente se você sabe o que deve estar fazendo. No entanto, enquanto os objetivos da organização podem ser pouco claros ou contraditórios por razões de negligência ou de inércia histórica, eles também podem ser obscuros ou ambíguos porque refletem os impulsos contraditórios da sociedade que a organização atende. As escolas visam instruir, mas elas também inculcam atitudes de comportamento social e de cidadania. Elas fazem isso não porque os educadores estão confusos, mas porque ambos os objetivos são reconhecidos pelos pais (e porque não há nenhum argumento convincente de que eles sejam mutuamente incompatíveis). As instituições da justiça criminal são orientadas quanto à punição e à reabilitação não porque os juízes e funcionários dos presídios sejam ingênuos, mas porque a sociedade tem desejo de mudar, assim como de dissuadir os criminosos.

As áreas do serviço público da educação, do sistema prisional e do bem-estar social, nos últimos anos, têm sido sujeitas a esforços para aumentar a *accountability* esclarecendo seus objetivos. Os educadores têm buscado se concentrar na leitura, em detrimento de outros objetivos educacionais; análises do sistema prisional procuraram descrever a função da punição e torná-la mais clara, em detrimento da ênfase dada à reabilitação; reformadores do bem-estar social, com sucesso, tomaram decisões

separadas sobre o apoio ao rendimento e a prestação dos serviços sociais. O dilema da responsabilidade é saber quando o esclarecimento do objetivo é desejável porque a ambivalência e a contradição contínuas são improdutivas, e quando isso irá resultar em uma redução no âmbito e na missão dos serviços públicos. O problema da ambiguidade de objetivo tem contribuído para o descrédito das instituições que prestam serviços de assistência social, do sistema prisional e da área de saúde mental, e ao desmantelamento de muitos programas que prestam assistência nessas áreas. Mas isso requer uma averiguação para determinar as implicações a longo prazo de solicitar aos antigos e potenciais clientes dessas instituições que eles recorram exclusivamente a comunidades não institucionais e a recursos pessoais.

Medidas de desempenho

O desenvolvimento das medidas de desempenho é fundamental para uma política burocrática de *accountability*. Os administradores fazem grandes esforços para desenvolver medidas de desempenho para controlar o comportamento dos funcionários. Não há dúvida que os serviços públicos podem ser reforçados através do desenvolvimento de medidas de desempenho válidas. Em tais casos, os trabalhadores dos serviços públicos podem ser responsabilizados por produzirem resultados, da mesma forma que os operadores das máquinas podem ser encarregados de um certo volume de produção em um determinado período de tempo. No entanto, os trabalhadores do serviço público, assim como os operadores das máquinas, também devem ser avaliados pelo controle de qualidade, uma vez que produzir uma quantidade de itens é insignificante se o padrão da produção não for considerado. Aqui, paradoxalmente, a busca por medidas de desempenho pode interferir na qualidade do serviço público.

Em teoria, é razoavelmente fácil de obter medidas qualitativas e de ter consentimento sobre sua validade. Por várias razões, no entanto, esse não é sempre o caso nas burocracias de nível de rua, por várias razões.

Primeiro, os burocratas de nível de rua vão se concentrar nas atividades que são avaliadas. Se os agentes da polícia são avaliados quanto às multas de trânsito ou às detenções, a atividade nessas áreas aumentará. Isso é totalmente previsível quando reconhecemos que a polícia tem controle sobre a escolha de suas atividades e pode optar por se concentrar em uma dimensão de seu trabalho ou em outra. Em virtude de simplesmente se atentarem para algumas tarefas em detrimento de outras, os burocratas de nível de rua podem melhorar seu desempenho quanto à maioria das medidas quantitativas introduzidas pelos gestores. Se os trabalhadores são avaliados em função do índice de erros, esse índice vai diminuir porque o trabalhador vai prestar mais atenção a ele. Se os professores são avaliados, até mesmo remotamente com base naqueles que são aprovados nos exames de fim de ano, mais alunos serão aprovados, pois os professores "ensinam o teste". Isso não é nem surpreendente nem deplorável em si, é simplesmente altamente provável. Sempre que a gestão se compromete a se concentrar em medir uma dimensão do desempenho, os trabalhadores, corretamente, aceitam isso como um sinal da prioridade da gestão. Um problema surge, no entanto, quando a medida induz os trabalhadores a reduzir a atenção sobre outros aspectos de seus trabalhos e quando não há nenhum controle sobre a qualidade do trabalho produzido.⁷

Com relação a isso, os burocratas de nível de rua vão fazer escolhas e exercitar o seu poder discricionário, direcionando suas atividades de forma a melhorar o seu nível de desempenho. Esse fenômeno não começa e termina com o relatório clássico de Peter Blau sobre os conselheiros do trabalho que, quando avaliados em termos das taxas de colocação no mercado de trabalho bem-sucedidas, em vez de em termos do volume de atendimentos, fizeram os maiores esforços em relação aos clientes de mais fácil colocação, em detrimento dos casos mais

⁷ James Q. Wilson descreve esta tendência para os departamentos de polícia. "O supervisor da polícia...teria que julgar seus patrulheiros com base em sua capacidade de manter a paz, e isso...é necessariamente subjetivo e depende de observações próximas e de uma certa familiaridade pessoal. Esses departamentos oficiais que avaliam por "objetivo" as medidas (detenções e multas de trânsito) trabalham contra este ideal..." *Varieties of Police Behavior* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968), p. 291.

difíceis.⁸ O fenômeno da “seleção” no recrutamento para os programas sociais tem dinâmica semelhante. Os trabalhadores selecionam para seus programas aqueles clientes que devem se sair bem, a fim de melhorar a aparência de sucesso. Como James D. Thompson diz, “Onde as cargas de trabalho excedem a capacidade e o indivíduo tem opções, ele é tentado a selecionar tarefas que prometem aumentar a sua pontuação dentro do critério de avaliação.”⁹ (Thompson, 1967, p. 123). Esta generalização serve para os indivíduos e também para as unidades de trabalho a que pertencem.

A fraude e o engano também podem interferir na medição do desempenho. A polícia de Washington, D.C. estava orgulhosa com a redução da taxa de crimes graves, até que um estudo revelou que os policiais estavam relatando que a maioria dos roubos envolvia bens de valor inferior a cinquenta dólares. Significativamente, a definição de crime grave (isto é, doloso) é dada, em parte, como envolvendo um roubo de um valor acima de cinquenta dólares.¹⁰ Os incentivos para reduzir o valor dos itens roubados nos relatórios são os mesmos que induziram os trabalhadores do saneamento da cidade de Nova Iorque a molhar o seu lixo, pois assim os seus caminhões teriam o peso esperado quando eles chegassem ao aterro, mesmo que os motoristas não tivessem concluído todo o circuito.

⁸ Peter Blau, “The Dynamics of Bureaucracy”, rev. ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1964), p. 36-56.

⁹ James D. Thompson, “Organizations in Action” (Nova Iorque: McGraw-Hill, 1967), p. 123.

¹⁰ David Seidman e Michael Couzens, “*Crime, Crime Statistics, and the Great American Anti-Crime Crusade: Police Misreporting of Crime and Political Pressures*” (documento apresentado no The Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., 1972). Talvez, por estarem sujeitos a um escrutínio considerável, é mais provável que os exemplos de manipulação das estatísticas pela polícia sejam mais susceptíveis de vir a público do que os de outras agências de serviço público. Ver, por exemplo, a crítica de um experimento em Orange County, Califórnia, que forneceu incentivos para aumentos salariais para policiais pela redução da criminalidade. Um relatório sobre esse experimento aludiu à “possibilidade de que o aumento do roubo nas ruas represente uma mudança das atividades criminosas ou uma reclassificação dos roubos em uma categoria estreitamente relacionada, que não irá prejudicar as perspectivas de um incentivo de recompensa”, *New York Times*, 10 de novembro, 1974, p.77. Ver também, *New York Times*, 12 de maio, 1972, p.1.

Pode-se afirmar que esses problemas – induzir a um comportamento para estar em conformidade com a medida, negligenciar outras responsabilidades e ter um desempenho não genuíno de acordo com as normas – são simplesmente dificuldades que os especialistas qualificados podem superar. A gestão, muitas vezes, procura medidas baseadas em uso de recursos, dependendo da capacidade de inferir que a provisão de recursos é um bom substituto para (e, com certeza, um pré-requisito para) a prestação do serviço. Essa inferência é aceitável quando a questão qualitativa é a implantação de recursos, como no caso dos despachos da polícia, do tempo de resposta da ambulância e das mudanças na alocação nos serviços de saneamento.¹¹

A dificuldade surge quando é inferido que o uso de recursos tem relação com a qualidade do serviço prestado. Por exemplo, uma atividade onerosa pode ser usada como medida quantitativa do desempenho, uma vez que indica as relações formais entre os burocratas de nível de rua e os clientes. O tamanho da turma indica as associações entre os professores e as crianças. As disposições no tribunal indicam as relações entre os arguidos e o pessoal do judiciário. Mas em todos esses casos, pode haver uma relação inversa entre o nível de qualidade do envolvimento dos burocratas de nível de rua e o número de clientes que eles processam. Se o simples fato de haver pessoas selecionadas ou de estarem ligadas aos trabalhadores do serviço público fosse a questão, essas medidas não seriam significativas para o serviço desejado. Mas as nossas expectativas em relação a esses serviços públicos são diferentes. Não é suficiente que as pessoas sejam designadas a um trabalhador social, possam sentar em uma sala de aula, ou tenham os seus casos ouvidos. Também esperamos que elas sejam tratadas com um certo grau de cuidado, com atenção às suas circunstâncias e potencial. Assim,

¹¹ Significativamente, a literatura sobre a produtividade na prestação de serviços públicos extrai seus exemplos mais persuasivos desses e de outros casos semelhantes de implantação de recursos, e que não sejam da área de serviços humanos. Ver, por exemplo, Edward K. Hamilton, "Productivity: The New York City Approach", *Public Administration Review* (novembro/dezembro, 1972), p. 784-795.

pode não haver nenhuma relação, ou haver uma relação inversa, entre os indicadores quantitativos do serviço e a qualidade do serviço.

Quanto mais a discricionariedade é parte do papel burocrático, menos se pode inferir que os indicadores quantitativos têm relação com a qualidade do serviço. Mesmo em tal medida, aparentemente objetiva, como o número de detenções feitas pelos agentes da polícia ou o número de pessoas tratadas em salas de emergência, não sabemos se as detenções foram feitas com o cuidado ou se o tratamento reuniu as normas adequadas. Especialistas sofisticados em gerenciamento reconhecem os problemas de inferir qualidade a partir dos indicadores quantitativos.¹² Mas isso não os impede de utilizar medidas quantitativas como substitutos para a qualidade do serviço ou de ignorar os problemas da inferência na sua utilização.¹³

Naturalmente, a razão pela qual as medidas quantitativas são utilizadas com tanta frequência é que o seu desempenho real é virtualmente impossível de ser medido. Talvez seja útil colocar essa questão de maneira direta. Não podemos medir a qualidade dos desempenhos dos burocratas de nível de rua com base nos aspectos mais importantes de seu trabalho. Os aspectos do desempenho podem ser medidos e avaliados, e muitas medidas substitutas de desempenho podem ser desenvolvidas com importantes implicações como ferramentas de gestão. Mas as mais importantes dimensões do desempenho no serviço desafiam a calibragem.

¹² Uma boa discussão destes problemas de inferência é encontrada em Harry Hatry, *"Issues in Productivity Measurement for Local Governments"*, *Public Administration Review* (novembro/dezembro 1972), p. 776-784.

¹³ Hamilton, *"Productivity"*, especificamente recomenda a utilização de medidas quantitativas... onde a saída é muito difícil de medir... para melhorar a implantação de recursos de forma a maximizar a probabilidade de que nossos recursos estarão disponíveis quando e onde eles forem mais necessários". p. 787. Isso pode ser útil para a proteção contra incêndio, onde a presença de bombeiros é o aspecto crítico da prestação de serviços. Mas isso pode não ser adequado para as burocracias de nível de rua, quando a disponibilidade de recursos não pode ser relacionada à qualidade do serviço.

As medidas da qualidade do desempenho são evasivas por razões análogas às dificuldades que circunscrevem a discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Se os clientes ou os casos apresentados devessem ser tratados como se apresentassem situações únicas, seria impossível reduzir as respostas a conjuntos de reações adequados e indicados anteriormente. Dito de outra forma, quanto mais os burocratas de nível de rua devem agir com discricionariedade, e quanto mais abrangentes forem os espaços de ação discricionária, mais difícil é para a criação de medidas de desempenho. Se não estivermos de acordo quanto ao que é um bom ensino, como podemos medi-lo? Se não queremos privar os policiais do seu poder discricionário porque na rua eles precisam ser capazes de fazer julgamentos com base em uma avaliação de toda a situação, como podemos propor medidas de qualidade nas detenções e intervenções com os cidadãos? Se cada cliente deve receber respostas individuais moldadas a cada caso, como podemos especificar os requisitos para uma boa entrevista?

Pode-se argumentar que a qualidade do serviço pode ainda ser avaliada quando os indicadores de resultados são desenvolvidos. Mas, neste caso, questões similares surgem. Primeiro, as medidas de qualidade do serviço perdem o sentido sem os controles adequados para avaliar os níveis de dificuldade. O mesmo resultado pode ter exigido um serviço radicalmente diferente devido às dificuldades apresentadas. Por exemplo, os mesmos níveis de rendimento de um aluno podem representar um excelente trabalho por parte de um professor com alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, e um mau trabalho por parte de um professor com alunos brilhantes e motivados.

Não pode haver comparação entre as unidades de análise se não houver controles, a menos que uma suposição injustificada seja feita de que os níveis de dificuldade são iguais. Assim, os professores resistem a serem avaliados pelo progresso de seus alunos, a menos que seja disponibilizado o controle do rendimento desses alunos nos níveis anteriores (e mais importante) da sua capacidade de aprendizagem. Assim, os policiais não aceitariam utilizar as detenções *per capita* por

cada policial disponível como medida de desempenho, a menos que os controles sejam introduzidos para a propensão do comportamento criminoso no distrito. Comparar os distritos pelos resultados tende a ser inútil dada a inadequação de tais controles.

Alguns defendem que medidas como essas sejam implantadas para detectar desvios da prática normal, de modo que os trabalhadores que se desviam da norma possam ser corrigidos. Essas propostas têm algum mérito, mas aqui o problema é que, a menos que se acredite que os melhores trabalhadores ou distritos estão fazendo um bom trabalho, tais comparações podem simplesmente institucionalizar a mediocridade.

Recentemente, a atenção voltou-se também para a utilização de pesquisas de satisfação do cliente para obter informações sobre o desempenho dos trabalhadores. A resistência a tais pesquisas surge do ceticismo profissional de que o desempenho que agrada os clientes pode não estar relacionado com uma prática de alta qualidade. Um professor popular pode não ser o instrutor mais efetivo; um juiz popular pode não ser o juiz mais justo. Ainda, dentro de um programa abrangente de avaliação, as pesquisas de satisfação do cliente terão seu lugar se a satisfação do cliente for, na verdade, considerada desejável (como geralmente é).

As interações dos burocratas de nível de rua com os clientes tendem a acontecer em privado ou fora do escrutínio dos supervisores. As entrevistas são realizadas em gabinetes e sob as normas de confidencialidade. O ensino ocorre em salas de aula, onde diretores e supervisores normalmente não entram; se o fazem, eles avisam para que a aula, como uma apresentação, possa ser alterada pela presença da audiência. Os policiais, apesar de agirem em público, normalmente, realizam suas ações sem a observação de outros diretores ou supervisores. A exceção é o parceiro do policial, que é compelido pelas normas da polícia a proteger o colega das críticas. Entre os burocratas de nível de rua que estudamos, apenas os juizes são levados a tomar as suas importantes decisões em público.

Esse fato cria uma barreira para uma importante e potencial fonte de medida de desempenho. Pode ser possível para os burocratas de nível de rua fiscalizar o trabalho uns dos outros e fornecer avaliações de qualidade. Mas, dada a estrutura dessas agências, uma fiscalização dessa forma seria altamente intrusiva nas relações entre os trabalhadores e os clientes, e muito dispendiosa, se envolvida em uma base mais abrangente. Assim, as organizações do serviço público raramente se envolvem em uma observação direta dos trabalhadores, mas dependem do registro escrito fornecido pelos seus trabalhadores (a confiabilidade que foi discutida anteriormente).

Accountability e produtividade

Até agora, tenho focado a discussão sobre algumas das principais dificuldades para o desenvolvimento de uma política de *accountability* burocrática. Mas existem quaisquer efeitos negativos de tais políticas? Por exemplo, qual é o mal em tentar desenvolver medidas de desempenho? Pode ser difícil medir o desempenho, mas talvez estejamos apenas no início do desenvolvimento de uma ferramenta de gestão. Talvez as atuais medidas de desempenho não sejam inteiramente adequadas, mas elas podem ter as suas utilizações e podem ser cada vez mais aperfeiçoadas.

Essa é a retórica dos que estão empenhados em alcançar a *accountability* burocrática e em reconhecer a inadequação das medidas atuais, mas que, aparentemente, têm fé que a sua abordagem está, em última análise, correta.¹⁴ Essa linha de discussão requer que acreditemos que

¹⁴ Considere o seguinte parágrafo de uma coleção de ensaios sobre a produtividade. Mark Holzer, ed., "*Productivity in Public Organizations*" (Port Washington, NY.: Kennikat Press, 1976), p.19.

É certo que existe uma desigualdade para a medição da produtividade. Algumas medidas são relativamente sofisticadas, outras são mais rudimentares. Mas na ausência de qualquer critério de produtividade, mesmo a informação bruta é de valor. Pelo menos é um meio de introdução das análises quantitativas sistemáticas no processo de tomada de decisão. Uma vez que o precedente é estabelecido, aperfeiçoamentos incrementais levarão, sem dúvida, a medidas mais sofisticadas. No entanto, qualificações só devem ser comprovadas se a organização tiver a capacidade técnica e qualitativa para interpretar e aplicar os dados de forma significativa.

existem benefícios para os esforços atuais no sentido de desenvolver a *accountability* através da melhoria do desempenho; que esses benefícios podem aumentar e que não há custos significativos nisso. Certamente, a gestão se beneficia da operacionalização e da tentativa de desenvolver medidas de desempenho do trabalhador. Mesmo que o comportamento não possa ser medido de forma adequada, a mensuração do desempenho e o monitoramento podem sinalizar bem para os trabalhadores quais os aspectos mais importantes do desempenho.

No entanto, no atual momento, as políticas de *accountability* burocrática têm também consequências negativas devido às exigências competitivas sobre os administradores, assim como por parte deles. Atualmente, as organizações públicas estão sob enormes pressões para minimizar os custos e aumentar a produtividade. Elas estão sob pressão para reduzir as despesas do governo ou para impedi-las de aumentar. Elas estão sob pressão para aumentar a produtividade, a fim de manter os serviços ou de alegar que eles estão sendo mantidos em face do rigor financeiro. E elas estão sob pressão para aumentar a produtividade a fim de justificar os aumentos salariais dos funcionários que estão particularmente sob pressão para concedê-los por causa do impacto da inflação sobre os salários (a única maneira de estabilizar os orçamentos do governo, quando os serviços não podem ser reduzidos para além de um certo nível e os custos estão subindo, é aumentar a produtividade da atual força de trabalho. Os trabalhadores organizados argumentam que eles não têm qualquer incentivo para aumentar a produtividade, a menos que possam compartilhar os ganhos obtidos porque trabalham mais e cooperam com a reorganização do trabalho, muitas vezes decorrente das reformas da produtividade).¹⁵

¹⁵ Se os aumentos salariais para os trabalhadores e o custo dos serviços municipais dependem da produtividade, então a medição e a avaliação da produtividade, obviamente se tornam altamente políticas. Por exemplo, os trabalhadores da cidade de Nova Iorque procuraram medir o tamanho da economia de produtividade em termos de liquidez ou renda adicional para a cidade, a partir da maior produção dos trabalhadores. Os gestores fiscais, no entanto, argumentam que a economia deve ser avaliada apenas em termos da redução total de salários, resultante da necessidade de uma força de trabalho menor para realizar a tarefa. Ver o *New York Times*, 26 de março, 1977.

A produtividade no setor público resume a relação entre a utilização dos recursos e o produto resultante dos serviços públicos. A produtividade pode melhorar de três maneiras: quando os custos permanecem os mesmos enquanto os serviços públicos aumentam; quando os custos diminuem enquanto os serviços permanecem os mesmos; ou quando os custos aumentam, mas os serviços aumentam ainda mais. Esquemáticamente, existem duas dimensões para os serviços públicos implícitas aqui – uma qualitativa, outra quantitativa. Se a quantidade aumenta ou permanece a mesma, mas os serviços diminuíram em termos qualitativos, os aumentos de produtividade não necessariamente ocorrem.¹⁶ Se mais lixo é recolhido nas ruas sem aumentar o número de funcionários, mas metade volta a ser espalhado nas ruas, a produtividade não aumentou. A degradação do serviço é o que enfureceu os nova-iorquinos, quando os trabalhadores do transporte tiveram um aumento de salário baseado em supostos ganhos em produtividade. No entanto, verificou-se que a Autoridade dos Transportes tinha sido capaz de fornecer serviços com menos pessoal, apenas aumentando o tempo entre os trens e reduzindo o número de carros na operação.¹⁷ Desse ponto de vista, aos trabalhadores do transporte havia sido erroneamente atribuída uma maior produtividade.

Esses são os elementos essenciais da produtividade. Na prática, porém, a degradação dos serviços é raramente levada em conta, embora o problema tenha sido ignorado pelos teóricos da produtividade. Isso pode ser verdadeiro por várias razões. Primeiro, se a qualidade do serviço é difícil de ser medida, também é difícil de medir a redução da qualidade do serviço. Em segundo lugar, há muitas maneiras de economizar dinheiro degradando a qualidade do serviço, sem parecer fazê-lo. Elas incluem oferecer serviços a um grupo, em vez de individualmente, substituir profissionais que normalmente são pagos

¹⁶ Para uma discussão sobre esses aspectos elementares de produtividade, ver Nancy S. Hayward, "The Productivity Challenge", *Public Administration Review* (setembro/outubro, 1976), p. 544-550.

¹⁷ Ver *New York Times*, 22 de outubro, 1976, p. A26.

por outras fontes por funcionários regulares e, por outro lado, forçá-los a lidar com tarefas administrativas e outras tarefas de rotina, reduzindo o tempo que eles têm para interagir com seus clientes.¹⁸ Além disso, os burocratas de nível de rua podem estreitar o leque de situações em que irão atuar. Os exemplos incluem os escritórios de serviços jurídicos que decidem assumir apenas casos de emergência, os departamentos de polícia que decidem negligenciar determinadas infrações e as escolas que oferecem programas reduzidos. Cada uma dessas técnicas permite que os gestores aparentem a manutenção dos serviços, enquanto reduzem os custos.

Terceiro, no momento atual, as pressões vividas por gestores públicos para reduzir o orçamento e melhorar a produtividade são urgentes e generalizadas, enquanto o eleitorado que quer manter a qualidade do serviço é desorganizado, fraco ou inexistente. Apenas os clientes experimentam a redução da qualidade do serviço, e eles são severamente limitados na capacidade de comparar suas experiências com as dos outros e a se organizarem coletivamente contra a degradação da qualidade do serviço. Ironicamente, os maiores adversários da degradação da qualidade do serviço são os burocratas de nível de rua. Para eles, a degradação, muitas vezes, significa mais trabalho, menor satisfação no trabalho e maiores problemas individuais com os clientes. Mas eles são pressionados pelo interesse que têm em ajudar suas agências a parecerem financeiramente responsáveis e por sua convivência com os funcionários públicos em compartilhar financeiramente os aumentos da produtividade.

Porém, há mais causas para a degradação dos serviços públicos do que pressões e interesses. Uma grande parte do problema decorre da orientação para medição, precisão e gestão científica propriamente dita. Considere a fórmula produtividade=quantidade e qualidade/

¹⁸ Para a discussão de algumas destas práticas de racionamento de serviço, ver Richard Weatherley e Michael Lipsky, "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform", *Harvard Educational Review*, v. 47, n. 2 (maio, 1977), p. 171-197.

custo. Dois dos determinantes da produtividade, quantidade do serviço e custo, são fáceis de medir; a terceira, a qualidade do serviço, é quase impossível de medir. Os gestores sob pressão para melhorar a produtividade são susceptíveis de tentar cortar pessoal ou obter mais trabalho dos funcionários existentes porque esses são os termos da equação para a qual as medidas estão disponíveis e que os gestores podem manipular. Assim, as equipes são reduzidas ao máximo, sem redução de suas responsabilidades. Dessa forma, as equipes são solicitadas a fazer mais, sem aumento de pessoal.¹⁹

Burocratas de nível de rua e a crise fiscal

Há sempre uma tensão implícita entre as restrições dos recursos e as inexoráveis exigências do serviço público. No entanto, essa tensão é raramente manifestada politicamente. Os orçamentos (e as funções) das burocracias de nível de rua aumentam não apenas com o crescimento da população a ser atendida, mas também pelo aumento dos padrões a que os cidadãos têm direito, pelo declínio na disponibilidade dos serviços privados e pela necessidade de organizações melhores e mais eficientes de controle social, coercitivas e manipuladoras. Os impulsos para aumentar os gastos nessas áreas raramente foram desafiados em termos das restrições de recursos. No período desde a segunda Guerra Mundial, os subsídios do Governo Federal para o Estado e para os serviços públicos locais têm adiado ou atenuado o embate entre receitas e despesas, em áreas como saúde pública, educação, polícia e bem-estar social. No entanto, o período atual, caracterizado como de crise fiscal entre os governos municipais e estaduais, força o reconhecimento

¹⁹ Observações semelhantes podem ser feitas para o aparente interesse de outras perspectivas da gestão moderna. Considere a seguinte opinião dos recentes desenvolvimentos de controle de gestão. "Os críticos defensores de ambos os métodos alertaram que estes procedimentos são aparentemente neutros e são, de fato, direcionados para o hardware e para longe de serviços humanos. Aviões de caça, quilômetros de autoestrada, ou projetos de água são facilmente quantificáveis; saúde mental, nutrição adequada, ou bem-estar familiar não são". Ross Milloy, *"Is Carter Serious about Reorganizing the Government? Should He Be?" Working Papers* (janeiro/fevereiro, 1978), p. 28.

da relação entre o que as pessoas recebem do governo e o que as jurisdições estão dispostas a pagar.

Na melhor das hipóteses, o termo "crise fiscal" é reservado para situações em que os acordos financeiros e os padrões de prática de mais longa data não podem mais ser honrados, como quando uma jurisdição política não pode cumprir com a sua folha salarial ou honrar seus compromissos com os credores. Mas o termo também é usado muito informalmente para mobilizar as pessoas a acreditar que há algo de errado ou há um problema associado aos gastos atuais e às despesas projetadas em relação à receita disponível e a outros rendimentos. Se as elites políticas e econômicas são bem-sucedidas ao criar uma atmosfera de crise, elas são capazes de manifestar e definir os termos do confronto entre as receitas e as despesas governamentais. Se, em outros tempos, os serviços sociais cresceram em resposta às necessidades sentidas pela sociedade, durante uma crise fiscal a demanda por mais serviços fica subordinada às exigências de limitar as despesas às receitas.²⁰

Assim como outros confrontos políticos, a gestão das crises fiscais tem consequências redistributivas. Os custos de responder às necessidades das restrições das despesas não são uniforme ou aleatoriamente distribuídos pela população como um todo, mas afetam diversos segmentos da população diferentemente. As crises fiscais dos municípios têm um foco e uma lógica aparentemente positiva para atacar e prejudicar a prestação de serviços públicos. E demonstram a vulnerabilidade dos ataques aos altos níveis de qualidade do serviço público.

A crise fiscal das cidades afeta a qualidade da prestação dos serviços de duas maneiras significativas. Primeiro, os serviços são racionados de diversas formas, mantendo sua aparência, enquanto ele é reduzido e degradado na prática. Isso não quer dizer que uma economia legítima

²⁰ Sobre a crise, ver Murray Edelman, *"Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail"* (Nova Iorque: Academic Press 1977), capítulo 3.

não possa ser realizada através da eliminação de resíduos “reais” e da duplicação que possa existir. No entanto,²¹ na administração da cidade, essas economias “reais” tendem a se concentrar nas áreas em que as questões sobre a implantação de recursos são de extrema importância, e não em áreas onde a provisão e o estímulo às interações com os burocratas de nível de rua estão em pauta. É evidente, por exemplo, que quando os gestores se orgulham quanto à produtividade das suas economias, é no departamento de saneamento que os maiores sucessos são frequentemente alcançados. As campanhas de produtividade nos departamentos de polícia são voltadas a melhorar o despacho dos departamentos de polícia (deslocamento) e não as interações com os cidadãos. A maioria das burocracias de nível de rua tem que lutar contra os impulsos para reduzir a quantidade de tempo que os funcionários gastam com os clientes, e não o contrário.

Para os funcionários públicos, o problema de gerenciar a crise fiscal consiste em reduzir as despesas e, ao mesmo tempo, minimizar o impacto aparente dos cortes. Por esse motivo, os cortes serão inicialmente direcionados à eliminação dos desperdícios e à duplicação – havendo ou não desperdício ou ocorrendo ou não a duplicação. O racionamento geralmente significa o aumento dos custos para os clientes que buscam os serviços, ao mesmo tempo em que mantém a aparência do serviço ou sua redução para diminuir potenciais benefícios. Ambas as perspectivas são susceptíveis de conduzir a uma baixa demanda do cliente. O fechamento de filiais nos bairros, enquanto os serviços continuam a ser oferecidos a partir de um local central (centro da cidade), é uma técnica típica para alcançar esse objetivo. A redução do número de telefones ou de recepcionistas diminui o número de inquéritos. O aumento do tempo de resposta sobre a investigação de uma queixa reduz a sua eficácia

²¹ Coloquei “real” entre aspas, pois quando a economia é real e representa uma redução dos esforços governamentais, trata-se de uma questão empírica e normativa. A crise pode, por vezes, atender aos custos de modo que as economias reais sejam descobertas, por exemplo, a conservação de energia, ao reduzir a potência desnecessária das lâmpadas. Porém, em outras vezes é simplesmente uma mudança justificada por ser chamada de duplicação ou de redução de resíduos, embora possa não ser.

e, por conseguinte, um volume futuro. As organizações das cidades, muitas vezes, sentem a diminuição da capacidade de processar as necessidades dos cidadãos, ao mesmo tempo em que experimentam técnicas para melhorar seu desempenho. A mensagem do público sobre a capacidade de resposta da organização torna-se contraditória, para dizer o mínimo.

Quando os gestores públicos decidem combater as exigências de redução dos serviços, eles dizem que todos os resíduos, a duplicação e os serviços não essenciais foram cortados, e que os próximos cortes serão em serviços essenciais. A sua capacidade para fazer essa afirmação depende da percepção do público em geral sobre a importância da organização e da capacidade coletiva dos empregados públicos de resistir. Assim, as escolas podem fazer o pedido de forma mais eficaz do que as organizações do bem-estar social; os departamentos de polícia, de forma mais eficaz do que os serviços de saneamento. Os cortes na prestação de serviços, obviamente, podem afetar a qualidade do serviço, mas é impossível determinar, a partir da retórica do público, onde a política de distribuição dos recursos urbanos para funcionários públicos termina, e onde o prejuízo para a prestação de serviços começa.

Uma segunda dimensão da resposta à crise fiscal é a redução de pessoal. As práticas relacionadas ao pessoal são particularmente importantes, porque os salários compõem a maior parte dos orçamentos urbanos; assim, os cortes de recursos devem ser realizados nos empregos públicos.

As práticas dos funcionários durante a crise fiscal tendem a seguir um rumo de gravidade. Os administradores, em primeiro lugar, dificultam as agências quanto à substituição dos trabalhadores que saem. Depois, os administradores suspendem as contratações e, em seguida, retardam os aumentos salariais ou congelam os salários e, por fim, começam a dispensar os trabalhadores. Todos esses passos têm implicações na prestação de serviços, mas o ponto mais importante

é que cada uma dessas etapas reflete o aumento das sanções aos funcionários públicos, independentemente de suas implicações para os clientes. As prioridades são definidas em função das relações entre gestores e trabalhadores e não pelas necessidades dos clientes quanto à prestação dos serviços.

Aumentar a dificuldade de substituir os trabalhadores e congelar novas funções são os esforços dos gestores para realizar economias por meio do atrito. Eles tentam reduzir as funções no trabalho não substituindo as pessoas que se aposentam ou que deixam seus postos. Uma vez que, em circunstâncias normais, a taxa de afastamento em praticamente qualquer linha de trabalho é considerável, uma significativa redução no emprego pode ser percebida ao longo de vários anos sem que ninguém seja dispensado. Fazer economia através de atrito acomoda as necessidades dos gestores públicos para manter a paz com os funcionários públicos, mas gera custos consideráveis para a prestação de serviços para além da óbvia redução. Uma vez que os trabalhadores não se aposentam ou deixam seu emprego em função das prioridades da organização, a incidência da mudança nas atribuições é desigualmente distribuída entre a força de trabalho. Isso significa que há importantes lacunas na prestação de serviços. Trabalhadores que são importantes para o funcionamento de um determinado escritório, ou aqueles que possuem habilidades essenciais, podem ser os que se afastam no lugar de funcionários menos qualificados. Se as posições críticas que ficam vagas não são preenchidas, o prejuízo para a prestação de serviços é óbvio. Mas mesmo se elas são preenchidas pelos funcionários que permanecem, não significa que sejam bem preenchidas.

Nas burocracias de nível de rua com funções de um alto nível de especialização, as vagas serão preenchidas por funcionários que não possuem as competências ou recursos necessários. Professores da quinta série serão remanejados para a pré-escola, os professores de educação física vão se tornar professores de matemática, quando houver excesso dos primeiros e necessidade dos segundos. Mas mesmo nas burocracias de nível de rua com funções de um baixo nível

de especialização, será difícil preencher as vagas de maneira adequada. Os departamentos de polícia, por exemplo, atribuem atividades de patrulhamento a funcionários administrativos a fim de manter o grupo de patrulheiros quando oficiais adicionais não podem ser contratados. Mas esses agentes que fazem o trabalho administrativo interno podem ser mais adequados a funções sedentárias do que os oficiais que eles substituem. Além disso, exceto para os aposentados, as pessoas que deixam o serviço público durante a crise fiscal tendem a ser mais empregáveis, de modo que a força de trabalho, ao mesmo tempo, torna-se medíocre pelo atrito causado.

O arrocho da crise fiscal é particularmente grave, porque, em muitos aspectos, ele reflete as condições a nível nacional mais do que a nível local. Se uma cidade estivesse com problemas fiscais mas sua economia estivesse funcionando bem, os jovens funcionários públicos seriam capazes de encontrar trabalho em outros locais. No entanto, todos os governos, mais ou menos, sofrem pressão para manter a margem de custos, uma vez que a crise fiscal ocorre, significativamente, em função da conjuntura política e econômica nacional. Assim, não existem postos de trabalho aguardando por jovens professores ou assistentes sociais nos subúrbios, ou na Califórnia, ou em outro lugar, como havia no passado.

O desempenho dos burocratas de nível de rua não está vinculado diretamente a incentivos salariais. Promoções e aumentos de salário, quando são dados, não dependem tanto do desempenho no trabalho como das relações pessoais, da formação adicional, da administração da carga de trabalho e de outros fatores não relacionados com o atendimento ao cliente. Além disso, as promoções para posições de maior responsabilidade são raras, já que as hierarquias das funções, na maioria das burocracias de nível de rua, assemelham-se a pirâmides relativamente planas, com postos de trabalho não diferenciados na parte inferior da escala. Quando a maioria dos professores pode aspirar apenas a ser professor, a maioria policiais apenas a ser policial,

os incentivos a um serviço de alta qualidade podem não surtir nenhum efeito, a não ser que sejam muito reforçados.²²

Por essas razões, provavelmente é incorreto argumentar que os congelamentos dos salários afetam diretamente a motivação dos trabalhadores. O seu impacto pode ser um pouco diferente. Primeiro, o congelamento dos salários e os atrasos afetam a probabilidade de trabalhadores permanecerem em seus postos de trabalho e forçam as pessoas ao desemprego, sem demiti-las. E ainda, isso afeta a distribuição etária e das habilidades nas burocracias de nível de rua. Os trabalhadores mais velhos vão permanecer para proteger e acumular seus benefícios de pensão. Os trabalhadores mais jovens estarão mais propensos a sair do emprego público e estarão de alguma maneira mais tranquilos, pela disponibilidade de postos de trabalho em outros lugares.

Em períodos de inflação elevada, o congelamento dos salários reduz o rendimento real dos trabalhadores, bem como seu rendimento em relação aos trabalhadores de outros setores. Os sentimentos de privação que podem resultar da diminuição dos rendimentos dos trabalhadores são bastante diferentes das atitudes em relação à remuneração que burocratas de nível de rua podem ter tido em outros momentos. Enquanto os salários podem não desempenhar um papel importante na criação de incentivos ao desempenho, efetivamente, reduzir salários pode ter um impacto significativo sobre as atitudes dos burocratas de nível de rua em relação a seus postos de trabalho.

²² Em parte, a promoção e a retenção nas burocracias de nível de rua não são baseadas na qualidade da prestação de serviços, pois é difícil de mensurar. Portanto, os substitutos para a prestação de serviços eficazes, tais como a retenção e o treinamento avançado, muitas vezes, tendo pouca relação com a eficácia do trabalhador, são usados extensivamente para recompensar e promover os trabalhadores. Estes geralmente não são desmentidos por mais medidas de prestação de serviço adequado. Sobre a promoção das burocracias de nível de rua, ver John Van Maanen, *Working the Street: A Developmental View of Police Behavior*, em Herbert Jacob, ed., "The Potential for Reform of the Criminal Justice System" (Beverly Hills, California.: Sage, 1974); David Goodwin, *Delivering Education Services: Urban Schools and Schooling Policy* (Nova Iorque: Teachers College Press, 1977), p. 66-67.

Os burocratas de nível de rua podem ser responsáveis perante os gestores e os clientes, como mencionado acima. Mas eles são responsáveis perante os clientes *em nome de suas agências e dos fins públicos que elas representam*. Reduzir os salários dos trabalhadores é compartilhar essas obrigações de responsabilização, trazendo à tona aspectos da relação salarial que, de outro modo, permaneceriam obscurecidos pelas reivindicações, pela ideologia do *status* profissional e pelas atitudes relativas a isso. As pessoas que aceitam as fórmulas relativamente fixas do serviço civil para aumentos salariais não irão aceitar facilmente receber menos do que recebem, especialmente porque a motivação para o trabalho de nível de rua leva alguns funcionários a considerarem seu trabalho como um voluntariado e, em algum grau, isto é subvalorizado. Como os salários são efetivamente reduzidos, espera-se que os burocratas de nível de rua olhem mais para seus benefícios e para sua remuneração e menos para a dimensão do serviço em seu trabalho.

As práticas de demissão têm implicações semelhantes.²³ Quando os trabalhadores não são substituídos, suas responsabilidades são distribuídas entre aqueles que permanecem, geralmente acumulando-se às responsabilidades que já possuem. Aumentar as responsabilidades de outros agentes sem o aumento da compensação ou dos recursos de trabalho é o colarinho branco equivalente à onerosa aceleração da linha de montagem.

Nesse contexto, considere a modesta queixa de um professor da escola de Nova Iorque sobre a redução de pessoal, o aumento de responsabilidades e a redução dos recursos.

“Eu nunca estive muito certo sobre o que “aumento de produtividade” significa exatamente. No entanto, se isso significa o que eu acho que significa, eles gostariam de nos ver trabalhar mais do que nunca. Se

²³ A frase é de Donald H. Sweet, *“Decruitment: A Guide for Managers”* (Reading, Mass.: Addison Wesley, 1975).

for isto, então, todos os defensores do “aumento de produtividade” terão o prazer de saber que nós estamos nos saindo muito bem nessa tarefa.

Temos, por exemplo, classes oficiais de 45 ou mais jovens e dez minutos para conferir as presenças, ler as circulares, distribuir avisos, fazer relatórios (em duplicado), responder a perguntas etc. Em muitos casos, temos turmas de 49 ou mais crianças, com 30 cadeiras na sala de aula ou aulas de digitação com 47 alunos e 32 máquinas. Some a isso, os atendimentos emergências nas classes, o controle na cantina ou o planejamento de outras tarefas, os problemas com o planejamento, a falta de suprimentos e equipamentos e muito mais (tudo isso com uma equipe reduzida), para não mencionar o volume de trabalho que levamos para casa conosco. As pressões sob as quais trabalhamos nunca podem ser compreendidas por alguém que não está envolvido no dia-a-dia da atividade escolar. Sim, de fato, nós temos aumentado a produtividade, mas, ao fazê-lo, temos diminuído a nossa competência como seres humanos para com os nossos alunos, nossas famílias e nós mesmos.²⁴

Ou, considere o impacto do congelamento do orçamento dos serviços humanos, em Massachusetts, quando o desgaste da equipe resultou em uma maior restrição de tratamento químico e físico dos doentes mentais nas instituições do estado. Como “centenas e centenas de funcionários abandonaram seus empregos, incapazes de lidar com o trauma e com as condições impostas por um congelamento que colocou em risco a sua integridade física e os cuidados adequados aos residentes por quem eles eram responsáveis”,²⁵ os programas, buscando tornar os pacientes mais autossuficientes, foram totalmente abandonados e as instituições, que eram centros de cuidado de saúde, transformaram-se em “depósitos” para deficientes mentais.

²⁴ Carta de Hanna B. Leibowitz ao *New York Times*, 28 de setembro, 1976, p. 38.

²⁵ Ver “Frozen Means You Don’t Move: The impact of Budget Cuts on People in Massachusetts Institutions” (*Massachusetts Advocacy Center*, 1978), p. 46-47.

Quando os trabalhadores são demitidos, os gestores resumem o fato com os funcionários trazendo à tona a realidade da insegurança do emprego, o que anteriormente parecia ser um emprego seguro. Mais uma vez, os que permanecem assumem a carga de trabalho daqueles que foram demitidos. Enquanto alguns esforços heroicos e crescentes podem estar próximos, é igualmente provável que os trabalhos sejam processados de maneira a reduzir a quantidade e a qualidade do tempo que os burocratas de nível de rua podem dispensar aos clientes.²⁶

Mais uma vez, esse despedimento não ocorre de acordo com os cálculos de impacto sobre o serviço, mas em resposta à ética de antiguidade. Por exemplo, diferentes organizações públicas são normalmente solicitadas a reduzir suas forças de trabalho dentro de uma certa percentagem fixa. Os políticos não querem escolher entre os serviços e, assim, estabelecem uma regra de decisão para a redução da força de trabalho. As burocracias de nível de rua que escolhem entre unidades ou serviços comprometem as implicações estratégicas de suas escolhas dando aos mais antigos a chance de "impactar" funcionários mais novos em suas posições em setores do serviço que estão intocados pelos cortes orçamentários.

Para algumas empresas, as reduções das listas de funcionários podem ser depuradoras, mas as agências públicas não podem tirar vantagem das oportunidades para eliminar trabalhadores ineficientes. Trabalhadores mais jovens, recém contratados e membros de grupos minoritários costumam ser mais afetados pelas demissões. É difícil especificar

²⁶ Talvez, o aspecto mais negligenciado da crise fiscal seja a medida em que a demissão de funcionários públicos representa uma redução em uma das funções críticas dos governos de uma cidade grande (oferta de empregos decentes e relativamente estáveis). Depois de manifestar um grande alarme por muitos meses sobre a crise fiscal, o *New York Times* acabou reconhecendo essa consideração. "O problema é que a burocracia também é composta por pessoas. Assim, a demanda por uma economia melhor e pela eficiência nas burocracias nos casos da saúde municipal poderia conduzir à demissão de milhares de trabalhadores do hospital. Na ausência de oportunidades de emprego alternativas, o resultado seria o sofrimento e o desespero nas comunidades minoritárias - e um aumento acentuado nos postos do bem-estar social". 9 de novembro, 1976, p. 36. Frances F. Piven tem escrito de forma convincente sobre os aspectos redistributivos do liberalismo e do rigor fiscal. Veja um relato de suas visualizações no *Boston Globe*, 9 de dezembro, 1976, p. 8.

exatamente o impacto das demissões, mas podemos observar que ela afeta, de forma desigual, aqueles com formação mais recente e com novas ideias e aqueles com novas perspectivas. Afeta menos aqueles com mais experiência – um benefício discutível.²⁷

Essas observações relativas às reduções na força de trabalho não devem nos levar a concluir que as burocracias de nível de rua devem ser do tamanho que são, ou maiores, ou que elas nunca devem ser menores do que atualmente são. O fato é que sabemos muito pouco sobre o tamanho adequado das unidades de prestação de serviços de nível de rua. Uma escola pública carente de seus especialistas pode realmente servir melhor aos alunos trazendo de volta os professores titulares através dos seus próprios recursos. O ponto importante é que, quando as burocracias públicas estão crescendo, postos de trabalho normalmente são criados em resposta às necessidades percebidas, e os trabalhadores são contratados com base em suas credenciais e qualificações aparentes. Mas quando elas são forçadas a diminuir, as burocracias públicas raramente dispensam os trabalhadores em resposta às decisões sobre a utilização mais efetiva dos recursos reduzidos disponíveis.

Quem se pronuncia a respeito da qualidade do serviço na era da medida do desempenho, das campanhas de produtividade, e de crise fiscal? Os gestores públicos, que têm maior controle sobre custos e uso de recursos do que sobre a qualidade do produto, sacrificam a qualidade do serviço em nome da eficiência e da produtividade. Cada vez mais, os burocratas de nível de rua são reduzidos a unidades de produção cujo trabalho é acelerado e cujos gestores parecem satisfeitos em sacrificar a qualidade a fim de manter o volume. Durante o processo, as condições de trabalho são desgastadas e os trabalhadores são incapazes de utilizar muitos dos mecanismos de enfrentamento e atitudes que ajudaram a sustentar seus postos de trabalho em condições difíceis em períodos anteriores. Assim, a crise fiscal aumenta a importância da

²⁷ "O ensino está a se tornar uma profissão de pessoas mais idosas". Ver "*Levittown Loses Its Younger Teachers in Trims*", *New York Times*, 13 de maio, 1978, p. 27.

relação salarial e diminui a relevância do serviço. Isso é irônico, uma vez que as demandas por salários e benefícios ou os funcionários públicos organizados têm sido amplamente considerados, acima de tudo, como uma das principais causas da crise fiscal.

Vale mencionar o papel federal neste aspecto da crise fiscal. Os fundos disponíveis através da participação de receitas anticíclicas e da Lei de Emprego e Treinamento Abrangente (CETA) subscreveram as folhas de pagamento da cidade durante vários anos. Isso ajudou muitas cidades a evitar confrontar suas enormes obrigações financeiras com os burocratas de nível de rua. No entanto, as atuais políticas baseadas na visão de que o papel federal na gestão da crise fiscal urbana é menos importante do que garantir a segurança do orçamento federal ameaçam relevar a incapacidade das cidades de manter os funcionários públicos. Restringir os fundos CETA para os desempregados crônicos pode ser uma política boa de recursos humanos, mas que ameaça levar ao caos as organizações prestadoras que têm mão-de-obra qualificada e de classe-média.

Este capítulo chamou a atenção para as contribuições das políticas de *accountability* burocrática no agravamento dos problemas da qualidade da prestação de serviços. Mas há ainda mais. Tais políticas definem o cenário para a futura gestão da prestação de serviço e para as futuras concepções da função dos serviços humanos. Se as práticas administrativas atuais corroem o sentido de *accountability* dos trabalhadores para com os clientes, então, estabelecer relações não manipulativas e responsivas entre os trabalhadores e os clientes será muito mais difícil no futuro. Se os aspectos qualitativos da prestação do serviço são negligenciados, as reduções de custo e o volume de serviços são temas que recebem maior atenção, na medida em que os trabalhadores e os gestores acomodam-se aos sinais de prioridade das organizações. Isso contribui para o autocumprimento da profecia sobre a ineficácia e a máxima irrelevância dos serviços sociais, mesmo que as necessidades humanas de proteção, apoio e assistência permaneçam sem resposta. Assim, os tons da crise

fiscal podem se prolongar, mesmo se os alarmes orçamentários do momento atual forem desligados.

CAPÍTULO 12

O CONTEXTO MAIS AMPLO DAS RELAÇÕES BUROCRÁTICAS

Ao considerar o potencial de mudança das burocracias de nível de rua, seria um erro limitar a análise aos dilemas de enfrentamento à pressão e às adaptações dos serviços aos trabalhadores ou aos padrões de prática que se desenvolvem entre elas. A resolução das tendências contraditórias nas burocracias de nível de rua não pode ser entendida sem um exame do papel dessas organizações públicas na sociedade e das maneiras pelas quais a sociedade discute o caráter das relações burocráticas. Como V.O. Key Jr. observou: "...uma das grandes funções das organizações burocráticas é a de mantenedor dos valores de uma cultura. Nas finalidades, procedimentos, cerimônias, imagem, e hábitos da burocracia os valores culturais tradicionais ficam formalizados."¹ (KEY Jr., 1943, p. 160). Efetivamente, essa observação traduz-se na reciprocidade entre a sociedade maior e a estrutura das instituições burocráticas. Para a burocracia de nível de rua, isso significa que essas agências estão integradas em um sistema maior que cria e fortalece as condições de trabalho. Por sua vez, as burocracias de nível de rua ajudam a reproduzir as relações existentes entre indivíduos e as organizações governamentais.²

¹ V.O. Key Jr., "Politics and Administration", em Leonard D. White, ed., "The Future of Government in the United States" (Chicago: University of Chicago Press, 1942), p. 160, citado em Jesse McCorry, "Marcus Foster and the Oakland Public Schools: Leadership in an Urban Bureaucracy" (Berkeley, California.: University of California Press, 1978), cap. 1.

² A interação entre a cultura nacional e a organização do trabalho é explorada em Michael Crozier, "The Bureaucratic Phenomenon" (Chicago: University of Chicago Press, 1964), um estudo comparativo da burocracia francesa; Ronald Dore, "British Factory – Japanese Factory; Origins of National Diversity in Industrial Relations" (Berkeley, California.: University of California Press, 1973). Arthur Stinchcombe explora a relação das estruturas organizacionais às suas origens ambientais em "Social Structure and Organization", em James March, ed., "Handbook of Organizations" (Chicago: Rand McNally, 1965), p. 142-194 (esp. p. 153-169). Estou em dívida com Charles Sabel, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts por seus comentários reflexivos sobre este tópico. Ver seu ensaio inédito, "Workers and World Views".

As sociedades diferem em suas relações burocráticas, assim como diferem em muitas áreas. Mesmo as sociedades aparentemente semelhantes, tais como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, apresentam grandes diferenças nas interações burocráticas. No caso de relações entre a polícia e os cidadãos, por exemplo, comparadas com os seus homólogos britânicos, as polícias americanas tendem a exercer controle mais informalmente, e os cidadãos americanos tendem a ter menos respeito pela lei e a esperar um tratamento menos atencioso por parte da polícia.³

Uma consideração importante nas relações burocráticas de uma sociedade tecnologicamente avançada é a extensão e a persistência de diferentes subculturas e classes, particularmente expressas na preparação dos clientes e na prontidão para o não personalismo, a hierarquia e a institucionalização da burocracia.⁴ Nesse contexto, as relações entre o burocrata e o cliente nos Estados Unidos podem ser vistas como elementos que reforçam e são estruturados pelo sistema americano das desigualdades persistentes e cumulativas experimentadas pelos grupos subordinados. Isso acontece especialmente porque esse sistema remete as pessoas à pobreza e a baixas expectativas de mobilidade, monopoliza a função do serviço e, a contragosto, fornece os serviços públicos.

Ao afirmar isso, deve-se ir além e observar que o caráter do tratamento do cliente nas mãos dos burocratas de nível de rua reflete e reforça as divisões raciais e de classe social. Enquanto alguns podem ser tentados a ver o caráter dos serviços sociais nos Estados Unidos como uma expressão do racismo e das atitudes em relação ao indivíduo na sociedade de massa, conscientemente, não podemos parar por

Neste capítulo, desenvolvi o postulado de que há reciprocidade entre a sociedade e as instituições burocráticas. Segue-se que, em diferentes configurações culturais nacionais (ou até subnacionais), haverá distintas manifestações na organização burocrática.

³ Estes achados são extraídos de Gabriel Almond e Sidney Verba, *"The Civic Culture"* (Boston: Little, Brown, 1965); e Michael Banton, *"The Policeman in the Community"* (London: Tavistock, 1964), citado em Elihu Katz and Brenda Danet, eds., *"Bureaucracy and the Public"* (Nova Iorque: Basic Books, 1973), p. 33. Veja a discussão sumária entre burocracia e cultura p. 31-42.

⁴ Katz e Danet, *"Bureaucracy and the Public"*, p. 34.

aí. Esse ponto de vista não explica o desenvolvimento de um serviço tão elaborado e de seu aparelhamento de controle. Nem leva em conta as oportunidades que os clientes têm de corrigir as injustiças, de encontrar apoio na rede de serviços e de resistir aos serviços desumanizados. Nem leva em conta ou percebe a grande variedade de formas e estruturas que afetam os clientes nas burocracias de nível de rua em todo o país.

Além disso, apenas afirmar que as burocracias de nível de rua reforçam as clivagens sociais não considera o *conteúdo* do comportamento burocrático. Comportamentos de enfrentamento e atitudes adaptativas podem ser endêmicos na vida organizacional. Mas isso não diz nada sobre a natureza dos comportamentos de enfrentamento à pressão, ou sobre a orientação das atitudes adaptativas. Os burocratas de nível de rua não inventam respostas para as tensões no trabalho, mas, em vez disso, pelo menos parcialmente, refletem a cultura na qual suas organizações estão inseridas. Em outras palavras, as respostas ao estresse no trabalho resultam da situação de trabalho, mas seu conteúdo ou direção são impregnados pelos pressupostos culturais prevaletentes.

De que maneiras as burocracias de nível de rua refletem e perpetuam os valores de uma sociedade maior? Existem pelo menos dois aspectos nos quais a estrutura das relações entre os trabalhadores e os clientes parece derivar do caráter particular da sociedade americana.

Primeiro, as burocracias de nível de rua são afetadas pelas orientações prevaletentes em relação aos pobres nos Estados Unidos. Essas orientações incluem a profunda convicção de que os pobres, de alguma forma, são responsáveis pelas condições em que se encontram, e que receber benefícios com o rótulo "para os pobres" é vergonhoso. Essas convicções são resumidas na observação de que as políticas públicas para as pessoas pobres são quase sempre tratadas na imprensa como custos para a sociedade e não como benefícios.

Essas atitudes em relação aos serviços sociais para os pobres levam a uma estigmatização das pessoas pobres. Por um lado, o estigma leva

a uma relutância geral para integrar o grupo desviante na sociedade e, por outro, fornece uma justificação sutil para os padrões de prática que resultam em uma prestação de serviços inadequada. Atitudes determinantes para com os pobres permitem a racionalização de padrões que resultam no abandono do cliente, o que seria mais difícil de fazer se os clientes fossem de classe média e respeitados. O mesmo pode ser observado nas organizações de formação e de controle. Alguns tribunais inferiores e escolas públicas, por exemplo, desenvolvem uma reputação sobre a comunidade para lidar principalmente com clientes de baixa renda, e desenvolvem padrões de prática que selecionam as pessoas menos respeitadas do que instituições similares com uma clientela de classe média.

Atitudes compartilhadas em relação aos pobres estigmatizados são as atitudes prevalentes na sociedade em geral, quanto à origem étnica ou racial dos clientes. O racismo também afeta na medida em que os funcionários públicos consideram os clientes como dignos, e afeta na medida em que os padrões de prática alimentam essa distinção entre os clientes em termos de suas origens raciais.

Em segundo lugar, a política da sociedade como um todo afeta as burocracias de nível de rua e seus clientes na relação entre os requisitos de prestação de serviços e seus custos percebidos. As iniciativas governamentais para programas do serviço social e de controle se expandem ou se contraem, crescem mais rapidamente ou mais lentamente, em parte, dependendo do grau de preocupação com a crise ou com o controle. Em períodos de agitação social ou de graves crises (a depressão da década 1930, as revoltas do gueto da década de 1960, a crise "Sputnik" na educação na década de 1950), os benefícios e/ou fundos para formação e funções de controle aumentam. Em períodos de relativa tranquilidade, as pressões são exercidas para retornar ao equilíbrio na relação entre benefícios e custos, mais favorável aos custos. Os analistas sociais podem discordar sobre a precisão dinâmica da dialética de expansão e contração do serviço social governamental e suas políticas de controle. Mas eles ficariam com alguma dúvida na

questão de que burocracias públicas que normalmente selecionam os clientes, vacilem na sua generosidade no tratamento ao cliente. As burocracias de nível de rua são, alternadamente, capazes de tratar os clientes de forma mais abrangente e forçadas a restringir as opções e designar a eles ainda menos benefícios.⁵

No momento atual, os burocratas de nível de rua estão sob pressão para desenvolver padrões mais restritivos de prática. Eles estão sob pressão para aumentarem a carga de trabalho e para serem mais formalmente responsáveis, e geralmente são solicitados a expandir ou a manter uma imagem estática ou de declínio em seus orçamentos. Falando com qualquer assistente social ou professor da escola pública, descobre-se que, ao longo do tempo, os requisitos formais para o trabalho aumentaram em função dos esforços dos gestores para garantir maior controle. O oposto pode ser observado quando os programas tentam atrair os clientes; neste caso, os burocratas de nível de rua são encorajados a ampliar as categorias de uma possível assistência e a prestar auxílio de formas mais abertas e sensíveis.⁶

Parece evidente que as burocracias americanas de nível de rua devam ser entendidas como exemplos organizacionais das tendências contraditórias da sociedade americana. O Estado do bem-estar exige programas sociais para melhorar a negligência e a insegurança do sistema econômico, para preparar as pessoas para atividades na economia, ou para lidar com os seus tropeços quanto

⁵ A dinâmica da dialética de expansão e contração nos benefícios do serviço público é tratada em Frances F. Piven e Richard Cloward, *"Regulating the Poor"* (New York: Pantheon, 1971). Ver também Michael Lipsky, *"Protest in City Politics"* (Chicago: Rand McNally, 1970), capítulo 2; Murray Edelman, *"Political Language"* (New York: Academic Press, 1977), cap. 3.

⁶ Pelo que sei, são poucos os estudos que investigaram o comportamento das agências públicas em condições que variam de acordo com a agência para atrair clientes. Para um ensaio que aborda essa consideração, ver Michael Lipsky e Morris Lounds, *"Citizen Participation and Health Care: Problems of Government Induced Participation"*, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, v. 1, n. 1 (Primavera, 1976), p. 85-111.

a um comportamento apropriado.⁷ Na ideologia do Estado de bem-estar, impulsos humanitários são coincidentes com os requisitos da manutenção do sistema.

Isso, naturalmente, ajuda a explicar como as pessoas com impulsos humanitários podem trabalhar para organizações do serviço público que são impessoais, paternalistas e repressivas. A maioria das pessoas nunca questiona o fato de que os requisitos do estado são congruentes com as necessidades e os interesses de um grande número de pessoas. Assim, os professores com compaixão pelas crianças trabalham em escolas embrutecidas e se veem vítimas do mesmo sistema que vitimiza os seus alunos. Os assistentes sociais que têm compaixão pelos pobres participam da atribuição de níveis de benefícios inadequados para os destinatários do bem-estar social e desejariam poder fazer mais.⁸

A legitimidade do sistema político e econômico depende da imagem da ajuda àqueles que não podem fazê-lo por conta própria e da resposta, de forma aberta e justa, às reivindicações dos cidadãos". Os trabalhadores dos serviços públicos traduzem essas exigências em seus programas. Mas, de fato, a política do governo não responde plenamente às necessidades dos cidadãos, pelo menos por duas razões relevantes para esta discussão.⁹

Primeiro, não há acordo quanto ao que essas necessidades são. O significado de "responder plenamente às necessidades do cidadão" é um conceito socialmente determinado, embora definido por um

⁷ Para elucidar as discussões sobre o papel dos programas de bem-estar social, no sentido mais amplo na sociedade norte-americana contemporânea, ver James O'Connor, *"The Fiscal Crisis of the State"* (Nova Iorque: St. Martin's, 1973); Piven e Cloward, *"Regulating the Poor"*; Ira Katznelson, *"The Crisis of the Capitalist City: Urban Politics and Social Control"*, em Willis Hawley e Michael Lipsky, eds., *"Theoretical Perspectives on Urban Politics"* (Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976), p. 214-229.

⁸ Ver Jeffrey Galper, *"The Politics of Social Services"* (Eaglewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975).

⁹ Considere também a discussão de Anthony Dow's em *"Why the Government Budget is Too Small in a Democracy"*, *World Politics*, v. 12, n. 4 (julho, 1960), p. 541-563.

processo que dá mais ênfase às elites políticas do que aos clientes. Como as controvérsias contínuas em áreas como saúde, bem-estar social e serviços jurídicos revelam, as demandas dos cidadãos não acabam, enquanto os custos do programa devem ser mantidos dentro de certos limites. Com efeito, a definição desses limites é a questão fundamental das decisões políticas na área do bem-estar social.

Em segundo lugar, há um imperativo poderoso para manter a responsabilidade individual em relação às necessidades sociais e para tornar o vínculo de dependência punível pelo bem-estar social, hospitais públicos e escolas nas cidades. Considera-se que as burocracias de nível de rua existem fora do contexto do bem-estar social, e que as limitações dos gastos com os programas devem ser impostas *em algum ponto*. Mas não é de todo evidente que os Estados Unidos tiveram, inevitavelmente, que estabelecer níveis relativamente baixos de benefícios e de serviços sociais em relação a outros países avançados industrialmente.¹⁰ Em uma avaliação de renda e provisão de serviços, uma função independente deve ser atribuída a uma necessidade percebida pelas elites que elaboram as políticas para limitar os benefícios e a disponibilização do serviço, supostamente para melhorar a autoconfiança do indivíduo e de sua família e para estigmatizar o *status* de desempregado e pobre.

Em suma, esse é um sistema político que, quaisquer que sejam seus níveis atuais de gastos da previdência social, deve também, simbolicamente, projetar a imagem de um programa social adequado e razoavelmente abrangente para os contribuintes e consumidores de classe média, enquanto, na verdade, ele limita o apoio e a assistência.¹¹ Tal sistema desenvolve mecanismos para manter a legitimidade e desviar as críticas de que a sociedade não ampara adequadamente os seus cidadãos. Os burocratas de nível de rua fazem a mediação entre

¹⁰ Sobre as variações nos níveis de benefícios do bem-estar social e a organização administrativa, ver Harold Wilensky, *"The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures"* (Berkeley, California: University of California Press, 1975).

¹¹ Sobre o significado simbólico das políticas públicas, ver Edelman, *"Political Language"*.

os cidadãos e o Estado. Mas, dada a incapacidade dos clientes de obter benefícios ou serviços e as desigualdades na distribuição, essa mediação pode ser entendida pelos clientes como uma atitude desleal por parte dos burocratas de nível de rua ou da desorganização da agência administrativa.

A mediação dos burocratas de nível de rua ajuda a estruturar a natureza dos conflitos urbanos de várias maneiras. Primeiro, assim como os que decidem a política, eles, pessoalmente, devem construir em seu trabalho as respostas para as decisões tomadas a nível do sistema. Assim, um professor com uma turma de 40 alunos deve desenvolver maneiras de lidar com uma taxa alta de matrículas. Embora o professor não tenha decidido promover uma educação com esta relação professor-aluno, ele ou ela deve, no entanto, enfrentar essa condição. Pais e filhos podem perceber, no entanto, as respostas de enfrentamento dos professores em seus próprios pontos de vista e atribuir a quantidade e a qualidade dos serviços educacionais às habilidades dos professores ou às suas próprias capacidades para utilizar os serviços dos professores. Eles podem não perceber as decisões sistêmicas que os colocam em turmas grandes, particularmente porque essas decisões são geralmente examinadas do ponto de vista dos pais e do aluno.

A necessidade dos burocratas de nível de rua de controlar suas situações de trabalho força-os a se defender e a defender as condições atuais. As expectativas das organizações e as normas profissionais não permitem a desculpa de que as condições do trabalho impedem esforços efetivos em nome dos clientes, apesar do reconhecimento interno de que é esse o caso. Essa atitude defensiva afasta os burocratas de nível de rua de seus potenciais aliados na melhoria das condições de trabalho em benefício mútuo.

Em segundo lugar, a dificuldade de controlar os burocratas do nível de rua é suficientemente compreendida pelos clientes, de modo que as questões de serviço são entendidas como questões de controle dos trabalhadores ou de como torná-los responsáveis por seu desempenho.

As agências podem desviar demandas potencialmente significativas, direcionando a atenção para as questões de prestação de serviços individuais, sem examinar a base estrutural para esses relacionamentos.

Terceiro, parece mais fácil (embora, na verdade, possa ser mais difícil) alterar o comportamento dos trabalhadores ou as abordagens em seus postos de trabalho do que afetar o sistema político que estrutura essas funções. Clientes e grupos de clientes parecem ter uma chance melhor de reorientar (reeducar?) os burocratas de nível de rua em uma única unidade de serviço do que de influir os padrões gerais de recrutamento, o orçamento e o estabelecimento de políticas que condicionam o trabalho. Esses outros aspectos da estrutura de trabalho são determinados de forma distante, no tempo e no espaço, das injustiças vividas por clientes. É muito mais fácil de se reunir com os trabalhadores e discutir mudanças na rotina, procedimentos e atitudes, do que se organizar para trabalhar com os outros para mudar o sistema da política.

Assim, o papel dos burocratas de nível de rua, não se limita a proporcionar a mediação face-a-face e potencialmente facilitar respostas flexíveis e adequadas entre os trabalhadores de nível inferior. Ele também ajuda a definir os problemas que os cidadãos têm em lidar com as agências do serviço público, como em conflitos associados aos trabalhadores de nível inferior.¹²

Além de absorver o conflito em suas funções temporárias, os burocratas de nível de rua, de outras maneiras, ajudam a moldar as atitudes gerais dos clientes e dos trabalhadores em relação aos serviços públicos.¹³ Em primeiro lugar, a estrutura da prática de nível de rua tem um impacto sobre as concepções dos clientes a respeito de sua capacidade. O

¹² Tenho destacado a função-tampão dos burocratas de nível de rua, especialmente nos capítulos 5, 6 e 9. Para uma discussão mais detalhada, ver Katznelson, *"The Crisis of the Capitalist City"*, e James D. Thompson, *"Organizations and Output Transactions"*, em Katz e Danet, eds., *"Bureaucracy and the Public"*, p. 191-211.

¹³ Morris Janowitz direciona a atenção para formas como as burocracias podem ajudar a moldar a relação entre os clientes e seus grupos de interesse em *"Social Control and the Welfare State"* (Nova Iorque: Elsevier, 1976).

controle dos burocratas de nível de rua sobre os clientes lhes dá a certeza da sua dependência e subordinação. Por sua vez, esse controle afeta mais geralmente o autorrespeito e a autoexpectativas dos clientes.¹⁴(ver capítulo 5).

Em segundo lugar, as burocracias de nível de rua desencorajam os empregados que pretendem trabalhar como advogados. O processo começa quando as organizações fornecem a um grande número de pessoas orientações altruísticas para que ingressem na força de trabalho. Embora a segurança do trabalho seja um atrativo importante, outro elemento importante na procura de trabalho de nível de rua é a oportunidade de ajudar as pessoas. Professores, assistentes sociais, auxiliares jurídicos e agentes da polícia, todos entram para os quadros de trabalho, pelo menos em parte, com o desejo de dar uma contribuição para os indivíduos ou para a comunidade. Em algumas áreas, as organizações públicas têm o monopólio sobre os postos de trabalho disponíveis para as pessoas em certas profissões. Os assistentes sociais podem procurar emprego em empresas particulares, bem como em órgãos públicos, mas os adultos jovens, que aspiram se tornarem agentes da polícia ou professores, em grande parte, têm que procurar por um emprego público se quiserem trabalhar nessas áreas.

Uma vez atraídos para essas ocupações, no entanto, as dinâmicas das burocracias de nível de rua articulam-se para convencer os trabalhadores de que estão destinados à ineficácia em seus campos escolhidos, e de que os clientes podem não se beneficiar substancialmente de seus esforços ou de que as condições para uma intervenção bem-sucedida podem não estar disponíveis. Essas

¹⁴ *Ibid.*, p. 105. Janowitz afirma que isso é geralmente característico das burocracias em estados que empregam o bem-estar social: se está lidando com o formato da habitação social ou com os serviços de assistência social associados a programas de assistência à família e desenvolvimento comunitário, o efeito global sobre o processo de socialização é, de fato, separar e isolar os maiores clientes da estrutura social e procurar tratar as suas necessidades de uma forma muito fragmentada. Embora esses programas tenham eliminado a miséria opressora e o medo da fome, eles contêm fortes limitações que impedem a autoestima e a competência entre os beneficiários".

conclusões são ainda mais convincentes porque elas parecem ser substancialmente verdadeiras, pelo menos a curto prazo. Considerando como as burocracias são atualmente estruturadas, é difícil ajudar os clientes de maneira compatível com as concepções idealizadas dentro das burocracias de nível de rua, sobretudo quando os trabalhadores menos experientes são mandados para os ambientes de trabalho mais difíceis.

Assim, gerações de pessoas atenciosas e potencialmente dispostas a se sacrificarem, sentem-se impotentes em sua finalidade social. Eles chegam a acreditar que é impossível encontrar condições favoráveis para uma boa prática, e que as organizações públicas não podem ser estruturadas de outra forma. Suas escolhas parecem ser deixar o emprego público em prol de outro trabalho ou se resignarem ao processamento de rotina dos clientes enquanto instruem a próxima geração de idealistas sobre o pouco sentido que há em esperar por uma mudança ou pela prestação humanizada de serviços.

Da mesma forma, a prática dos burocratas de nível de rua leva ao autocumprimento da profecia de que as relações com os clientes não podem mudar. As ações dos burocratas de nível de rua confirmam que os clientes continuarão a ser tratados como sempre foram. Isso perpetua o ciclo da irrelevância da ajuda profissional e reforça as tendências para o desespero e a omissão. Essa é a parte mais dolorosa da alienação dos trabalhadores de seu propósito original. Essas orientações reforçam as tendências originárias da cultura da valorização de interesses privados e do abandono de finalidade social.

Se o potencial para uma prática mais humana fosse inteiramente negativo, é claro, essas considerações só seriam lições de realismo. No entanto, as experiências relevantes não são monolíticas, e as impressões de desesperança são construídas na sociedade, assim como estão enraizadas na realidade. O potencial de crescimento e de mudança na burocracia de nível de rua depende, não apenas de identificar os problemas críticos, como também de reconhecer que os padrões de

prática podem ser reconstruídos, tanto quanto reproduzidos. Com isso em mente, pode ser útil mencionar vários outros fatores que contribuem para a dificuldade de reconstruir a burocracia de nível de rua.

Primeiro, há o problema apresentado pelo aparente conflito entre a disputa de interesses. Os burocratas de nível de rua têm interesses diferentes dos clientes, dos superiores das organizações e do público a que estão nominalmente subordinados. A natureza conflitante dessas relações é particularmente evidente na atual crise fiscal, que parece colocar um lado contra o outro. O conflito entre interesses rivais pode ser inevitável (por definição) e, em qualquer caso, pode ser socialmente produtivo,¹⁵ mas é difícil pensar em mudar deliberadamente as principais instituições quando parece que os interesses de uma das partes do conflito estão tão fundamentalmente ligados aos interesses de outros grupos poderosos. Quanto mais os interesses rivais parecem estar em conflito com os outros, mais irremediável a mudança social parece ser para os interesses relativamente fracos.

Se, por exemplo, os pais acreditam que mudanças que eles desejam entram em conflito com os interesses dos professores, e que os professores têm mais poder no sistema escolar, eles serão desencorajados a tentar fazer alterações. Da mesma forma, professores que acreditam que não são apoiados por grupos de pais ou pelas autoridades escolares (ou pelo público em geral) provavelmente não vão lutar por mudanças nas condições de trabalho que possam ir além do que seria esperado das demandas normais da gestão. Em suma, quanto mais os diferentes grupos percebem que estão em conflito uns com outros, mais restritivas são as escolhas dos objetivos e menos eles podem se dedicar a objetivos de longo prazo.

¹⁵ Em relação às abordagens políticas que assumem a ubiquidade do conflito, ver Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* (Stanford, California: Stanford University Press, 1969); William Gamson, *Stable Un-Representation in American Politics*, *American Behavioral Scientist* (novembro/dezembro, 1968), p. 15-21. Ver também Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict* (Nova Iorque: Free Press, 1964).

A segunda dificuldade é que os padrões de prática desenvolvidos neste trabalho estão enraizados nas exigências fundamentais do enfrentamento do trabalho. Eles não são facilmente abandonados ou alterados porque são vivenciados, tanto pelos trabalhadores como por observadores externos, como sendo requisitos básicos para o trabalho. As pessoas não desistem prontamente dos mecanismos de sobrevivência. Essa é uma das razões pelas quais é mais fácil mudar uma política articulada a partir do topo do que mudá-la a partir da base. Uma política articulada a partir do topo não está enraizada em mecanismos de defesa desenvolvidos para lidar com o trabalho, enquanto a política que emerge da prática está enraizada na sobrevivência.

Curiosamente, uma terceira razão pela qual é difícil pensar em mudar as burocracias de nível de rua está relacionada com sua aparência de flexibilidade e inovação. As burocracias de nível de rua são permeadas de tumultos que são racionalizados como relativos à mudança. O mercado do serviço social dos gestores, consultores de gestão, administradores públicos, acadêmicos e funcionários de fundações, cujo negócio é intervir na melhoria de serviço social, tudo isso garante que a percepção pública das burocracias de nível de rua é uma das constantes alterações na estrutura da prestação de serviços. O volume de programas-piloto, projetos de demonstração e inovações nas práticas da gestão e dos funcionários apresenta uma imagem de frequente reconstituição das organizações públicas. Esse exagero de reformas confunde um público que não pode avaliar os programas realizados em nome das reformas e que raramente experimenta os resultados de tais reformas diretamente. O pluralismo do mercado do serviço social tende a dar crédito a praticamente qualquer tipo de mudança, desde que ela tenha sua origem em uma fonte legítima (o que raramente inclui os clientes). Assim, o valor da reforma é anulado. Com tantas propostas de reforma, mudança nenhuma parece ser melhor do que qualquer outra alteração.

Por fim, pensar em mudanças significativas na prática de nível de rua implica um compromisso para alterar ou melhorar as relações entre

os trabalhadores e os clientes. Mas, somos profundamente tímidos e inexperientes para falar sobre as relações entre as pessoas. Sabemos muito mais sobre a distribuição dos recursos do que sobre o que afeta as relações de trabalho. É normal, nas reuniões comunitárias, abordar problemas de recrutamento de pessoal, procedimentos, estruturas de incentivo, cadeias de comando, e assim por diante, em vez de confrontar os problemas que realmente, acima de tudo, reuniram as pessoas – professores, policiais ou assistentes sociais incompetentes ou insensíveis. É mais fácil evitar esses problemas, o coração das relações comunitárias, e considerá-los como questões profissionais que melhor seriam tratadas por profissionais. De qualquer forma, é difícil medir a qualidade dos relacionamentos; melhor ater-se a dimensões do trabalho mais sujeitas à manipulação administrativa.

Em suma, se as burocracias são o espelho da sociedade em que se desenvolvem, é difícil mudar fundamentalmente as formas burocráticas sem que maiores transformações ocorram. Enquanto alterações superficiais podem frequentemente ocorrer em organizações burocráticas (por exemplo, mudanças no grau relativo de centralização administrativa), em um sentido, são mantidas as estruturas de relacionamentos organizacionais, que não são susceptíveis a ceder facilmente a racionalizações administrativas. Isso acrescenta uma razão para se insistir no fato de que a implementação da política na burocracia de nível de rua deve ser estudada no local de trabalho, em vez de elaborar uma política através dos sistemas burocráticos e inter organizacionais. Tanto os burocratas de nível de rua exercem a discricionariedade, até certo ponto, que não são facilmente afetados pela articulação política a partir do topo (como argumentei anteriormente). Além disso, o caráter das relações entre o trabalhador e o cliente e entre o trabalhador e o supervisor, não importa qual seja a política organizacional articulada, são susceptíveis de continuar a refletir as relações burocráticas dominantes da sociedade, não importa o que as diretrizes administrativas estabeleçam.

Tendências contraditórias nas relações burocráticas de nível de rua

Por sua natureza, os sistemas políticos são relativamente impermeáveis à mudança. Identificar um conjunto de relações sociais como um sistema político é chamar a atenção para a relativa estabilidade dos padrões de interação que o compõem. Enquanto é útil especificar, o mais claramente possível, as forças que apoiam o *status quo*, não é surpreendente descobrir que a estrutura prevalecente das relações está profundamente enraizada.

No entanto, tal como a sociedade estabelece o ambiente em que as burocracias operam e afeta significativamente as relações burocráticas, ela também dá origem a tendências contraditórias que oferecem oportunidades para desafiar as relações que predominam. Em oposição a isso, essas tendências são mais difíceis de identificar e mais hipotéticas, uma vez que raramente suas contribuições são significativas. No entanto, considerar as perspectivas de mudança em qualquer sistema político requer a especificação das tendências que, potencialmente, dão origem ou apoio à reforma.

Dos atributos que apoiam a mudança nas burocracias de nível de rua, pelo menos cinco devem ser destacados. Primeiro, os programas públicos de elegibilidade e controle fornecem o potencial para a mobilização dos clientes e do público interessado, no sentido de uma maior responsabilização na execução e na administração.¹⁶ Uma das contradições do setor de serviços norte-americano é que os programas que contribuem significativamente para a gestão e o controle das populações devem ser responsivos às preferências do público. Isso, naturalmente, não significa que a Teoria Democrática apela necessariamente às questões dos cidadãos nas agências públicas para tê-las sob controle. As agências de serviço e controle são teoricamente

¹⁶ Margaret Levi, "Poor People against the State", Review of Radical Political Economics, v. 6 (Primavera, 1974), p. 78-79.

responsáveis perante a sociedade como um todo, da qual a população de clientes é apenas uma parte e, muitas vezes, relativamente impotente. Ainda assim, como os programas públicos têm muitos atores com os quais devem se relacionar, eles têm mais ou menos o potencial de resposta formal às preferências do cliente. Os requisitos de responsabilização, em teoria, contribuem para a capacidade efetiva das populações de clientes de organizarem a mudança nas agências públicas por se esforçarem a diminuir a lacuna entre a teoria e a prática.

Essa consideração parece ser importante pela proporção da população coberta pelos serviços. Uma possibilidade é que as agências públicas simplesmente diferenciem os clientes de alto e baixo *status*. Mas outra é que o serviço melhore para todos se clientes de mais alto *status* forem incluídos na composição da população. Uma vez que a prestação dos serviços de saúde torna-se cada vez mais generalizada, e cada vez menos o alvo da preocupação das populações de baixa renda, é mais provável que os clientes tenham um impacto na qualidade do serviço. Da mesma forma, os pais de crianças em uma escola integrada podem ter um impacto maior sobre a qualidade do serviço do que os pais das crianças de uma escola segregada, cujas necessidades podem ser mais facilmente identificadas.

A importância dessa consideração aumenta à medida que o setor do serviço público cresce na sociedade. Como as pessoas são cada vez mais direcionadas ao setor público, pela necessidade ou pelo direito, serão mais capazes de fazer reclamações baseadas nas discrepâncias entre os programas que podem provê-las adequadamente e os programas como eles realmente são. O governo torna-se mais vulnerável ao desafio quando assume mais responsabilidades. Essa é a razão pela qual a situação do serviço, penetrando cada vez mais em aspectos da vida privada, contém elementos que contradizem o controle que ele presumivelmente exerce.

Em segundo lugar, as normas de comportamento profissional para com os clientes mostram a medida da resistência à burocratização.

As reivindicações dos burocratas de nível de rua quanto a seu *status* profissional implicam o compromisso de que os interesses dos clientes irão orientá-los na prestação do serviço. A barganha implícita entre as profissões e a sociedade é que, em troca da autorregulação, eles vão agir no interesse dos clientes sem levar em conta os ganhos pessoais e sem comprometer sua defesa. Em uma palavra, de acordo com as normas profissionais, o interesse do colaborador não pode ser buscado em nome dos clientes.

Isso não quer dizer que os burocratas de nível de rua não enfrentam demandas organizacionais. Pelo contrário, a essência de seu dilema é que eles são em parte profissionais e em parte burocráticos. No entanto, o potencial para apelar à dimensão profissional dessas funções de trabalho significa que há um mínimo irreduzível de consideração sobre a importância de respeitar os clientes individualmente e de agir em conformidade.

Mesmo nas funções dos policiais e dos juizes, onde os conceitos de representação e de defesa do cliente podem parecer remotos, podemos ver normas para uma aplicação adequada de sanções que, nessas ocupações, são os principais ingredientes de resistência ao tratamento burocrático para com os transgressores. Embora seja tentador ver professores, assistentes sociais e outros trabalhadores de nível hierárquico inferior constantemente sob pressão para que tenham práticas rotineiras nos serviços sociais, pode-se observar a questão por outro ângulo, chamando a atenção para sua resistência à burocratização (na medida em que eles têm sido capazes de resistir), em grande parte, decorrente do seu reconhecimento da importância deste aspecto da identidade profissional (O papel dos profissionais na reforma da burocracia de nível de rua é discutido mais detalhadamente no próximo capítulo).

Terceiro, os burocratas de nível de rua, por definição, interagem constantemente com os clientes. Isso proporciona a condição salutar de que os trabalhadores devem continuamente atender as pessoas a

quem devem servir, bem como seus problemas. Por mais elaborados que sejam os mecanismos de defesa desenvolvidos para blindá-los das imensas necessidades dos clientes, os burocratas de nível de rua, em algum nível, mantêm o sentido de que as pessoas com quem entram em contato não são suficientemente providas pelos organismos designados por fazê-lo. Assim, pode-se especular que os burocratas de nível de rua, mais do que outros trabalhadores organizacionais, são capazes de manter a noção de necessidade em relação ao que realmente está sendo fornecido. Essa consciência residual pode fornecer um recurso a ser explorado.

Quarto, os trabalhadores de nível hierárquico inferior mantêm um certo grau de controle sobre seu ambiente de trabalho. Os burocratas de nível de rua, individualmente, exercitam a discricionariedade para controlar a situação de trabalho. Coletivamente, muitos burocratas de nível de rua são capazes de ter uma participação significativa nas regras sob as quais eles são empregados. Particularmente a nível individual, essa discricionariedade não é suscetível de ser significativamente prejudicada enquanto as funções dos burocratas de nível de rua exigirem que eles façam julgamentos discricionários que não podem ser totalmente programados.

Finalmente, há um precedente claro, mas negligenciado, para que os funcionários públicos organizados defendam as necessidades dos clientes. Os professores têm tentado limitar o tamanho das turmas por meio de negociação coletiva. Eles têm procurado alcançar esse objetivo, não só para melhorar as condições de trabalho, mas também para criar um ambiente no qual eles possam trabalhar bem como professores. Da mesma forma, os assistentes sociais têm lutado muito por melhores níveis de benefícios para os clientes.¹⁷

¹⁷ Para um exemplo de funcionários públicos em busca por melhoria nos serviços para os cidadãos, veja os esforços da Service Employees International Union para a obtenção de um melhor atendimento ao paciente e tratamento no Boston City Hospital. "Boston Herald-American", 25 de maio, 1978, p. 7.

O cínico pode querer apontar vantagem estratégica dos servidores públicos em conciliar os objetivos de negociação em termos altruísticos (embora os gestores sejam igualmente culpados, insistindo que eles agem em nome dos contribuintes e do bem-estar econômico da comunidade). Ainda, cínicas ou não, tais alianças, a substância da política, podem ser exploradas por grupos de clientes, especialmente quando, na negociação coletiva durante a crise fiscal, os ganhos salariais estão subordinados às melhorias nas condições de trabalho.

O impulso para atender às necessidades dos cidadãos de forma plena, aberta e responsável, convive com a necessidade de restringir, controlar e racionalizar as inadequações do serviço ou suas limitações. Essa é a contradição central dos serviços sociais. É mais do que simplesmente uma tensão entre custos e benefícios. É essencial assegurar ao público em geral que suas necessidades básicas estão sendo providenciadas, caso elas não sejam atendidas particularmente, e racionalizar as inadequações do serviço, tirando essa responsabilidade das mãos do governo.

Por meio das burocracias de nível de rua, a sociedade organiza o controle, a restrição e a manutenção de grupos relativamente impotentes. O antagonismo é dirigido para agentes dos serviços sociais e do controle, e longe das forças políticas que, em última instância, responsabilizam-se pela distribuição dos valores sociais e dos materiais. Assim, o sistema norte-americano de prestação de serviço e de controle é moldado pelas aspirações da população e pelas exigências de um sistema político e social mais abrangente. Nesse sentido, os Estados Unidos, não menos que outros sistemas políticos, dão à burocracia pública seu caráter particular.

CAPÍTULO 13

SUORTE PARA SERVIÇOS HUMANOS: NOTAS PARA REFORMA E RECONSTRUÇÃO

Argumentei que os determinantes da prática de nível de rua estão profundamente enraizados na estrutura do trabalho. Além disso, chamei a atenção para o fato de que as burocracias de nível de rua não estão sozinhas, mas refletem o caráter das relações organizacionais prevalentes na sociedade como um todo. Por sua vez, como o principal instrumento de contato entre o governo e os cidadãos, as burocracias de nível de rua reforçam as relações entre os cidadãos (clientes e trabalhadores) e o Estado. Essas observações contribuem para a nossa compreensão da estabilidade das instituições e sua improvável capacidade de resposta às atividades significativas de reforma.

No entanto, é importante abordar o potencial para uma reforma significativa, porém remota. Dizer que as instituições são estáveis, não significa que elas são inertes, ou que a possibilidade de mudança não esteja disponível. Com efeito, as burocracias de nível de rua continuamente confrontam propostas de mudança. Buscando eficiência, equidade com flexibilidade e adequação da intervenção a partir de perspectivas diferentes, funcionários públicos, grupos voltados para o interesse do cliente, organizações de funcionários públicos e analistas políticos estão sempre envolvidos em atividades de reforma dos serviços públicos. Uma teoria da burocracia de nível de rua deve ajudar a esclarecer as participações e o potencial para as perspectivas de reforma.

Em qualquer nível do apoio público, procuramos pelo menos três valores do serviço das burocracias. Procuramos serviços ou benefícios adequados à nossa situação ou necessidades, uma equidade temperada pela flexibilidade na distribuição dos benefícios públicos, e o respeito como cidadãos que recebem nossos direitos do governo. Muitas das

críticas às burocracias de nível de rua se referem a até que ponto as pessoas não conseguem fazer um contato adequado, justo e respeitoso. Tendo essas críticas como ponto de partida, três grandes linhas de análise são discutidas abaixo.

1. Incentivar a autonomia do cliente e a influência sobre as políticas.
2. Melhorar a atual prática de nível de rua.
3. Ajudar os burocratas de nível de rua a se tornarem defensores mais eficazes da mudança.

Há uma tensão necessária e inevitável entre o desejo de ter um impacto a curto prazo e o reconhecimento de que os problemas não são redutíveis a manipulações crescentes no curto prazo. Além disso, as mudanças significativas na burocracia de nível de rua podem ser realizadas apenas no contexto das mudanças sociais que apoiam as relações que devem ser estabelecidas. Na falta de tais mudanças, essas linhas de análise simplesmente tornam-se pontos de conflito em uma luta permanente sobre a relação dos cidadãos com o Estado.

Orientações para uma maior autonomia do cliente

Propostas para uma maior autonomia do cliente geralmente sofrem do fato de que os clientes tendem a permanecer relativamente impotentes. Os clientes com maior influência no grupo podem não possuir os conhecimentos necessários para operar na arena política, ou podem herdar o controle sobre programas ou instalações tão arruinadas que desafiam a gestão de melhorias significativas. A gestão do inquilino de uma habitação pública subfinanciada e malconservada, por exemplo, pode deixar de melhorar o serviço mais por motivos financeiros e estruturais do que por razões da capacidade do cliente. Nesse sentido, dar aos clientes o controle sobre os serviços públicos pode contribuir

para o controle social, assim como os inquilinos competem com outros inquilinos pelos escassos empregos e por recursos para projetos.

No entanto, as propostas para aumentar a autonomia do cliente devem ser vigorosamente estudadas por sua potencial contribuição para mudar as relações de nível de rua. Uma abordagem para a mudança na burocracia de nível de rua é eliminar os trabalhadores públicos como ponte entre o governo e os cidadãos. Um tipo de proposta utilizando tal abordagem é representado pelos planos de emissão de *vouchers* de serviço aos cidadãos. Ao disponibilizar aos clientes capacidade de reivindicarem sobre as organizações de serviço público ou privado, os patrocinadores das propostas do *voucher* esperam que as organizações sejam mais sensíveis às preferências do cliente a fim de atraírem o seu patrocínio. Propostas de *voucher* ganharam apoio porque elas prometem introduzir a soberania do consumidor na produção dos serviços sociais.

Após bastante experiência com *vouchers* educacionais, o registro sugere que é extremamente difícil estabelecer as condições sob as quais os clientes de serviços educacionais fiquem plenamente informados sobre a grande variedade de opções educacionais. Não é tanto a teoria que é prejudicada por essas experiências, mas a esperança de criar os rudimentos da concorrência da qual a teoria depende ativamente.¹

À primeira vista, as propostas do *voucher* são atraentes porque evocam o modelo de um mercado competitivo que desenvolve produtos que atendem à demanda dos consumidores. Infelizmente, os modelos de mercado na prestação de serviços não vão resolver os problemas, uma vez que os prestadores de serviços monopolizam as competências pouco desenvolvidas dos semiprofissionais, ditam as condições em que os serviços serão fornecidos ou são autorizados a limitar as informações disponíveis ao consumidor do serviço. Além disso, mesmo teoricamente,

¹ Ver Murray Edelman, "*Political Language: Words That Succeed and Policies that Fail*" (Nova Iorque: Academic Press, 1977), cap. 4.

os modelos de mercado podem ser tão adequados quanto os clientes podem vir a ter uma opinião sobre a qualidade do serviço. Isso cria certa confusão em áreas como a da saúde e mesmo a da educação, onde os clientes nem sempre podem avaliar a adequação do serviço.

Há certamente algo de atraente na ideia de oferecer às pessoas com dinheiro a compra de serviços no mercado aberto. Mas, enquanto os profissionais controlarem o acesso aos serviços, os preços serão licitados, e burocracias serão criadas para controlar a elegibilidade e os custos para garantir as bases mínimas. Além disso, a variação da localização é um aspecto crítico do acesso ao serviço, o que representa um considerável custo oculto para alguns consumidores do serviço. A segregação dos clientes por classes provavelmente continua a ocorrer, a menos que sejam encontradas formas de superar os custos da procura por serviços, por estarem estes geograficamente distribuídos.

Outro conjunto de propostas de reforma apela para a eliminação dos trabalhadores públicos na mediação dos contextos dos serviços que, devidamente apoiados, podem ser manipulados por cidadãos com pouca ou mínima assistência. Assim, os reformadores jurídicos incentivam a experiência da comunidade em relação à resolução de litígios e a procedimentos jurídicos simplificados a fim de tornar a lei acessível aos cidadãos sem a mediação de um advogado. Os mecanismos de resolução de litígios da comunidade, presumivelmente, livram os tribunais e outras instituições legais dos casos que podem ser tratados por outros meios. Da mesma forma, os programas de cuidados em domicílio no campo da saúde representam esforços para permitir que as pessoas evitem a institucionalização e façam uma máxima utilização dos profissionais desse serviço. De forma experimental, muitos sistemas de educação tentam disponibilizar experiências educacionais por meio da utilização dos recursos da comunidade. Patrulhas de cidadãos têm se organizado a fim de acabar ou de suprimir sua dependência com relação à polícia.

Nem todas as propostas no sentido de apoiar os grandes esforços para fornecer serviços e eliminar a mediação dos funcionários públicos irão

alcançar esses objetivos. Eles podem criar organizações públicas mistas que têm o potencial para replicar as dificuldades das organizações que elas substituem. Elas podem desenvolver a legitimidade e serviços burocráticos regulatórios que perpetuam as experiências burocráticas. Os programas de cuidado em domicílio, por exemplo, dispensam as pessoas da hospitalização sob determinadas circunstâncias, mas ainda requerem uma burocracia para certificar a elegibilidade, para promulgar e monitorar as normas para os prestadores de serviços e para verificar que a equipe do serviço é contratada para prestar cuidados em domicílio. Em geral, as questões do fornecimento e da manutenção dos padrões permanecem em todas as áreas do serviço desde que o governo assuma a responsabilidade final.

Essas perspectivas alternativas sobre a prestação de serviços sugerem oportunidades para definir a relação entre os fornecedores e os clientes de uma forma diferente. No entanto, elas basicamente não reorganizam a necessidade do serviço em muitos casos e não oferecem orientação onde os burocratas de nível de rua permanecem na relação de controle. Uma forte necessidade continua a proporcionar melhor equilíbrio do poder entre os trabalhadores de nível de rua e os clientes. Um melhor equilíbrio seria alcançado se os seguintes avanços fossem encorajados.

Sempre que possível, as oportunidades devem ser aproveitadas para desmistificar as burocracias de nível de rua e as práticas em que elas se envolvem. Os trabalhadores deveriam ser ensinados a se comunicar com seus públicos em uma linguagem simples, e os clientes deveriam exigir explicações que pudessem compreender. Os advogados dos clientes deveriam ser financiados e treinados para orientar os clientes através da burocracia, para obter respostas que, de outra maneira, eles seriam incapazes de conseguir, e para representá-los perante os trabalhadores, quando eles se sentissem intimidados. Orientações quanto aos direitos dos clientes e mapas dos sistemas burocráticos deveriam ser elaboradas e, o mais importante, as burocracias de nível de rua deveriam simplificar os procedimentos para tornar os sistemas do serviço mais fáceis de gerir, sem a intervenção de especialistas.

Práticas simples deveriam ser desenvolvidas para tornar as burocracias de nível de rua mais responsáveis em relação aos clientes. Seria um avanço significativo em alguns setores solicitar aos trabalhadores que forneçam resumos das operações que os clientes fizeram, mas que talvez não tenham compreendido bem. Revisões de rotina para determinar se os clientes estão recebendo todos os benefícios a que têm direito colocariam o ônus da programação dos clientes sobre os funcionários públicos. Tais detalhes contribuiriam de forma modesta para o desenvolvimento de relações mais recíprocas.

Como uma questão de política pública, deveríamos acolher os inquéritos feitos pelos escritórios de advocacia com interesse público, escritórios de serviços jurídicos, agências do governo e outros, que desafiam as práticas prevaletentes, quando estas implicam alegações responsáveis sobre os serviços desumanos ou sobre direitos dos clientes sistematicamente negligenciados. Devemos reconhecer que a discricionariedade dos trabalhadores de nível de rua não é certamente monitorada da melhor maneira, e que os governos que criam essas burocracias podem adequadamente supervisionar a sua direção incentivando a fiscalização burocrática bem como a do cliente.

A luta dos clientes para se organizar e obter algum controle sobre a prestação de serviços deve ser respeitada e incentivada. O envolvimento do cliente na governança das agências de serviço irá ajudar a garantir que os clientes contribuam para a forma como os burocratas de nível de rua definem suas funções. A prestação de serviços deve ser descentralizada, em grande medida, de modo que as vantagens da orientação das práticas para as iniciativas locais possam ser alcançadas.

Durante a década de 1960, algumas comunidades tiveram a experiência da participação dos clientes na governança das escolas, centros de saúde do bairro, habitação pública e outros serviços públicos. A partir dessas experiências, devemos fazer mais do que incentivar o controle do cidadão, sem examinar as condições dessa transferência

e seu grau de controle. Com maior frequência, as experiências dos anos 60 desqualificaram indevidamente a participação do cidadão, proporcionando controle sobre os programas sem viabilidade financeira ou restringindo bastante o âmbito dos poderes do cliente ou dos conselhos dos cidadãos. Enquanto tenta evitar os problemas de cooptação dos ativistas comunitários em empresas públicas financeiramente comprometidas ou de sua participação simbólica, o controle do cliente sobre as burocracias do serviço permanece potencialmente crítico no sentido de torná-las mais responsivas aos clientes.

As questões a respeito do controle do cliente sobre as burocracias do serviço não são separáveis das considerações das grandes mudanças sociais ou das mudanças na organização dos serviços públicos. É certamente mais simples ver os conselhos representativos dos bairros à frente dos centros de saúde próximos, dos programas dos serviços jurídicos e das escolas locais, do que considerar a participação dos cidadãos na governança das instalações centralizadas de saúde, dos complexos dos serviços jurídicos no centro da cidade e das escolas integradas. No entanto, se o controle do cliente representa uma forma de fazer com que ele fique mais envolvido nas tarefas dos burocratas de nível de rua e promova mais mudanças, por fundamentalmente desafiar as bases da prestação de serviços, neste caso, deve ser incentivada a extensão do controle do cidadão sobre os sistemas complexos e as instalações.

Orientações para a prática atual

Eliminando a discricionariedade da burocracia

Gerir a discricionariedade está no cerne do problema da burocracia de nível de rua. Em sua maioria, a sociedade não está disposta para circunscrever totalmente a discricionariedade de nível de rua. No entanto, pode haver alguns contextos em que seja desejável limitá-la. Não é tão

óbvio que toda função discricionária desempenhada pelos burocratas de nível de rua deva continuar a existir. Onde a discricionariedade dos trabalhadores conduz a um tratamento desigual e injusto aos clientes, sem benefícios compensatórios, deve ser desejável reformar os sistemas, retirando deles essa fonte de injustiça. Se, por exemplo, o direito do professor de agredir os alunos é considerado indesejável em qualquer situação, é obviamente adequado proibir terminantemente essa possibilidade.

Algumas situações podem surgir ou podem se desenvolver a partir de práticas anteriores, em que um julgamento deve ser feito em relação ao fato de que a intervenção dos burocratas de nível de rua é prejudicial ou inútil. No entanto, o julgamento sobre a inadequação da discricionariedade dos burocratas de nível de rua não é necessariamente feito com facilidade.

A decisão de separar as funções da assistência social das funções relacionadas à transferência de renda no bem-estar social público é um exemplo de como remover consideravelmente a discricionariedade dos burocratas de nível de rua. A intenção declarada foi a de limitar o poder discricionário dos assistentes sociais, nos casos de determinação do apoio, e liberá-los da prestação de serviços sem o peso dos apelos dos clientes ou das táticas projetadas para a obtenção de mais benefícios. (Talvez o principal apelo dessa "reforma" seja que ela também prometeu reduzir o número de funcionários do bem-estar social). Essa mudança na política provavelmente merece apoio porque a capacidade dos trabalhadores do serviço social para prestar uma assistência significativa aos clientes havia se tornado tão circunscrita que suas intervenções tinham perdido qualquer potencial benéfico que possa ter existido na definição anterior das funções dos assistentes sociais. Além disso, os pressupostos paternalistas e degradantes do sistema do bem-estar social praticamente garantiram que os serviços sociais seriam prestados em um contexto não recíproco. Neste caso, as oportunidades dos assistentes sociais no exercício do poder discricionário já se tornaram tão limitadas pelo contexto social em que

foram concedidas, que provavelmente foi benéfico para as práticas de rotina futura aos processos de apoio.²

Ainda assim, algumas dúvidas permanecem. Permanecem questões sobre o significado desta "reforma". Até que ponto essa política foi adotada para reduzir o poder dos assistentes sociais, diminuindo seu papel e também reduzindo seu número? Até que ponto a mudança na determinação do apoio foi motivada por um desejo de reduzir os níveis de apoio, eliminando os assistentes sociais orientados para o cliente, em favor

dos contadores conscientes dos custos? Até que ponto essa reforma, de fato, eliminou a discricionariedade, ou ela simplesmente transferiu os poderes discricionários para um novo grupo de funcionários? Finalmente, eliminando a prestação do serviço social na admissão, até que ponto essa reforma representa uma decisão implícita de reduzir os níveis de serviço, restringindo as oportunidades dos assistentes sociais de atender a problemas relevantes no momento da admissão, quando as pessoas estão frequentemente mais receptivas à assistência?

Algumas dessas perguntas surgem, em geral, considerando os sistemas que levam a práticas de rotina no julgamento. Os hospitais tentam desenvolver protocolos elaborados para auxiliar o enfermeiro a determinar prioridades médicas nas salas de emergência. Isso é feito em nome da otimização do uso dos recursos disponíveis. Mas a atribuição das categorias de prioridade também restringe as observações que podem ser feitas sobre um paciente. Responder aos sintomas mais proeminentes pode significar negligenciar o paciente ou subestimar outras condições que requerem diagnóstico.

Problemas semelhantes com a categorização podem ser observados nos serviços jurídicos. Para atender mais clientes, os escritórios

² A respeito de um experimento natural em que, por causa de uma greve em 1967, uma cidade descobriu a necessidade de serviços de um tipo de burocrata de nível de rua, consulte Arnold Weber, "Paradise Lost: Or Whatever Happened to the Chicago Social Workers?" em Joseph Loewenberg e Michael Moskow, eds., "Collective Bargaining in Government" (Eaglewood Cliffs, N.J.; Prentice-Hall, 1973).

de serviços jurídicos, muitas vezes, treinam as recepcionistas para descobrir rapidamente a razão potencial da solicitação do cliente e, em seguida, encaminhá-lo a um profissional treinado. Os sistemas são elaborados para ajudar a recepcionista fazer isso de forma confiável. Para esse sistema funcionar bem, o recepcionista deve seguir cuidadosamente as orientações para o encaminhamento.

Dois problemas surgem em um sistema desse tipo, no entanto. Primeiro, é extremamente difícil delimitar todas as possibilidades. Assim, a recepcionista precisa de auxílio para lidar com os pedidos que não são facilmente classificados. Em segundo lugar, e muito mais difícil de resolver, o problema apresentado pode ser o mais urgente e aquele que mais preocupa o cliente. O cliente pode ter outros problemas jurídicos mais prementes e, talvez, de mais fácil resolução, mas ele não está ciente deles ou ciente de que a assistência possa estar disponível. O sistema de categorização prévia, dependente da disponibilização não discricionária para o atendimento pela recepcionista, leva ao uso eficiente dos recursos do profissional em detrimento da possibilidade de servir os clientes de forma holística.

Em última análise, pode-se concluir que os custos da categorização são mais do que compensados pelos benefícios da normatização. Mas este é um julgamento que deve ser feito com reconhecimento dos encargos envolvidos. A extensão lógica desta forma de pensar é eliminar completamente as pessoas dessas decisões. É tecnicamente possível programar computadores para fazer determinações de categorias e mesmo para aconselhar as pessoas sobre, digamos, os erros que possam ter feito em suas candidaturas. Essa maneira de pensar motiva igualmente os seguidores do uso de computadores nas práticas de ensino, que podem ser programados para fornecer o que mais se aproxima de um abraço caloroso que as máquinas são capazes de fazer (falar com os estudantes em um tom amigável, fazer-lhes perguntas pessoais, encorajá-los com palavras). Podemos construir máquinas de ensino e máquinas de diagnóstico. A questão é a importância de buscar ajuda através de outras pessoas. É provável que, quando essa tecnologia

estiver altamente desenvolvida, os ricos optem por pagar os professores e os médicos, enquanto os pobres serão ensinados por máquinas e terão aconselhamento médico a partir de um terminal de computador.

O aumento da capacidade dos burocratas de nível de rua

As formulas fragmentadas para a reforma parecem incorporadas à crítica da burocracia de nível de rua. Se a discricionariedade fosse restrita, os burocratas de nível de rua teriam menos necessidade de rotinas e simplificações para lidar com a incerteza. Se as metas fossem mais claras, os trabalhadores poderiam despende suas energias com menos ambivalência. Se medidas de desempenho adequadas fossem disponibilizadas, os burocratas de nível de rua poderiam ser mais responsáveis por seu comportamento.

Dentro de limites, essas observações provavelmente estão corretas e, por vezes, podem constituir a base para a ação. No entanto, em última análise, podem ser bastante limitadas por várias razões.

Primeiro, as condições da burocracia de nível de rua constituem uma síndrome. Exceto para aqueles casos em que interações entre o cliente e o trabalhador podem ser eliminadas, as condições que afetam o contexto do trabalho ocorrem juntas e não podem facilmente ser racionalizadas ou simplificadas. Os objetivos são ambíguos, as medidas de desempenho são difíceis de obter, e a discricionariedade é necessária em virtude da necessidade da interação humana. É improvável que a aparente informalidade do contexto burocrático possa ser transformada em rigor. Se a organização pudesse ser rigorosa, é provável que isso tivesse acontecido antes. Dizer que a interação humana é necessária na prestação de serviços é sugerir que os julgamentos devem ser feitos sobre situações potencialmente ambíguas. Reciprocamente, dizer que as condições da burocracia de nível de rua existem é dizer que a situação exige o julgamento humano. É muito improvável que uma parte da síndrome da burocracia de nível

de rua possa ser transformada sem uma mudança nos pressupostos básicos subjacentes à política de serviço.

Em segundo lugar, mesmo se fosse possível esclarecer o contexto da tomada de decisão dos trabalhadores de nível hierárquico inferior, não é certo que a melhoria de um dos aspectos da síndrome pudesse aliviar os problemas decorrentes do todo. Isso seria diferente se os problemas da burocracia de nível de rua fossem cumulativos, de modo que cada diminuição em um aspecto do problema pudesse resultar em um benefício correspondente.

A vontade de aumentar ou melhorar os recursos dos burocratas de nível de rua também parece implícita na crítica. No entanto, como sugerido no capítulo 3, devemos ser extremamente céticos quanto a propostas para obter recursos adicionais, como uma solução para os problemas da burocracia de nível de rua. Mais recursos podem reproduzir os problemas da qualidade do serviço em um nível ainda mais alto. Mais clientes podem ser atendidos (um objetivo valioso), mas isso pode ser uma conquista comparável à acomodação de mais carros indo a lugar nenhum durante o horário de pico na via expressa em Long Island. Além disso, se por alguma razão as agências são capazes de manter a quantidade e aumentar as cargas de trabalho dos cliente atuais, recursos adicionais podem não permitir que as burocracias de nível de rua atravessem um patamar hipotético em que tais recursos iriam começar a ter um impacto. Uma redução no tamanho da turma de 30 para 25 alunos, por exemplo, exigiria um enorme empenho de recursos para o sistema escolar de uma grande cidade. No entanto, as reduções apenas começam a ser efetivas quando o tamanho da turma fosse reduzido a 15 alunos por classe.³

³ Fred Hechinger, "Smaller Classes Found to Produce Subtle Changes", *New York Times*, 10 de abril, 1979, p. C5. A relação entre o tamanho da turma para a produtividade pode depender do assunto ensinado. Um recente experimento na Carolina do Sul encontrou escores de leitura significativamente maiores em classes com média de 19.9 alunos em relação às classes com média de 26.7 alunos. Porém, não há diferenças consideráveis nos resultados de matemática. Ver *New York Times*, 22 de junho, 1977, p. 35.

Por outro lado, a manutenção dos atuais níveis de recursos pode ser um objetivo importante simplesmente para evitar um rompimento futuro das relações do cliente com o trabalhador. Com esse objetivo, o plano de Denver parece ser justificado. No âmbito desse plano, o número de crianças é atribuído com base na suposta dificuldade de lhes ensinar. Os professores têm a garantia, através de um contrato, de que o tamanho da turma não excederá o equivalente a 25 alunos "normais".⁴ Dessa forma, os professores são recompensados ao invés de punidos por terem alunos desafiadores em suas turmas. A carga de trabalho em outras burocracias poderia ser imposta da mesma maneira.

Em segundo lugar, os recursos adicionais podem não melhorar as condições de trabalho, porém, em vez disso, podem aumentar o número de clientes atendidos, diluir os serviços prestados ou podem ser alocados para os rendimentos dos trabalhadores. Nos serviços públicos, atualmente é difícil manter o nível de qualidade do serviço, quando há clientes que permanecem sem atendimento, ou há demandas por mais serviços e funcionários que se organizam por se sentirem lesados. Além disso, na medida em que recursos adicionais significam uma formação adicional do trabalhador, é questionável se esse investimento pode superar o impacto das condições de trabalho. A formação do trabalhador é menos importante para a prática do que a natureza das condições de trabalho em si.⁵ Sem uma rede de apoio de relacionamentos entre os colegas de trabalho, a formação para melhorar sua capacidade de serviço é passível de não ocorrer sob a pressão do contexto de trabalho.

⁴ Boston Globe, 11 de setembro, 1977, p. 10.

⁵ Para o argumento de que a estrutura de trabalho é mais do que um treinamento na determinação das atitudes dos médicos e o caráter de sua prática, ver Eliot Freidson, "*Profession of Medicine*" (Nova Iorque: Dodd, Mead, 1974), capítulo 5.

Richard Weatherley lembra-me em uma carta que, para os atuais trabalhadores, o treinamento serve frequentemente como uma função latente para proporcionar uma pausa do trabalho, sendo este um benefício indireto que contribui para o moral do trabalhador, qualquer que seja o seu efeito na prática.

As melhores chances de afetar o desempenho do trabalho através da valorização do emprego vêm quando o sistema de prestação do serviço apoia os trabalhadores na manutenção de elevados padrões de qualidade do serviço. É provável que sejam úteis para resolver desafios específicos experimentados pelos trabalhadores se as propostas das práticas de apoio estiverem especificamente relacionadas ao trabalho. Assim, a formação continuada no trabalho pode ser mais efetiva do que as experiências de aprendizagem em sala de aula porque o treinamento é dado no contexto de situações reais para a resolução de problemas. Generalizações sobre a formação policial se aplicam também a outras burocracias de nível de rua. A instrução relativa às experiências que os policiais provavelmente vão vivenciar é retida; a instrução não relacionada diretamente à resolução do problema está sujeita a ser descartada porque é irrelevante para as necessidades dos funcionários. A curto prazo, a ajuda na resolução dos problemas do trabalho parece ser a maneira mais eficaz de melhorar o desempenho de nível de rua.

Isso sugere alguns dos limites para direcionar a formação no trabalho. Se os burocratas de nível de rua devem assimilar apenas os conselhos relativos à resolução de problemas atuais do trabalho, a formação orientada a transformar as tarefas do trabalho de forma mais abrangente se torna ineficaz.⁶ Assim, deve-se ser cético em relação à formação de novos tipos de burocratas de nível de rua, especialmente por meio dos esforços de instrução.

As perspectivas e problemas do profissionalismo

Essas orientações de reforma têm seus limites. A maioria dos trabalhos de nível de rua não está aberta a revisão significativa, por limitar a discricionariedade, retirar os funcionários públicos da interação com

⁶ Ver John H. McNamara, "Uncertainties in Police Work: The Relevance of Police Recruit's Backgrounds and Training", em David Bordua, ed., "The Police" (Nova Iorque: John Wiley, 1967), p. 163-252.

os clientes ou alterar modestamente a estrutura burocrática. Nas burocracias de nível de rua há um requisito irreduzível de que os funcionários interajam com os cidadãos para determinar a natureza e a extensão dos serviços públicos que devem receber e que prestem os serviços por meio das interações com eles. Se este for o caso, somos desafiados a prestar contas quando os mecanismos burocráticos são insuficientes e inadequados.

Os limites da burocracia nessa área chamam a atenção para o argumento de que os burocratas de nível de rua devam ser profissionais, cujo comportamento relativamente altruísta, de alto padrão e de auto-monitoramento substitui o que a sociedade não pode ditar. Quem vai vigilar os vigilantes? Os vigilantes vão vigiar-se. O argumento para a profissionalização refere-se simplesmente ao entendimento de que o controle dos grupos profissionais deve vir de dentro de cada um de seus membros, se ele não pode ser ditado de fora. Se os burocratas de nível de rua não podem ser limitados no seu trabalho diário, logo, o auto monitoramento deve substituir os controles burocráticos. Nesse sentido, os defensores de um maior profissionalismo nas burocracias de nível de rua parecem ter uma posição correta. Existe uma poderosa coincidência em nossa aparente necessidade de ter os burocratas de nível de rua monitorando seu próprio desempenho e no engrandecimento das reivindicações dos burocratas de nível de rua de que eles são, de fato, suficientemente autônomos e autocontrolados, para que lhes seja concedido, pelo menos, um grau de *status* profissional.⁷

A profissionalização das burocracias de nível de rua é elogiada por alguns analistas, pois o treinamento formal padronizado nas universidades, buscando a formação para obter as credenciais e o controle sobre a entrada de profissionais no mercado, já está muito avançado na formação de professores, enfermagem, serviço social e outras profissões de nível

⁷ Ver Harold Wilensky, "The Professionalization of Everyone", *American Journal of Sociology*, v. 70, n. 2 (setembro, 1964); Amitai Etzioni, "The Semi-Professions and their Organization" (Nova Iorque: The Free Press, 1969).

de rua.⁸ Além disso, parece ser possível influenciar a profissionalização dessas ocupações. A política pública para influenciar na direção da profissionalização é normalmente voltada para uma melhor remuneração voltada a tornar essas ocupações mais desejáveis para uma classe de pessoas mais escolarizadas, melhorando e subsidiando treinamento pré-profissional por meio das universidades, supervisionando a certificação por meio de conselhos de profissionais, para garantir padrões mínimos e fazer a promoção e progresso dependentes do cumprimento dos padrões de desempenho profissional.

Existem alguns atrativos na atenção ao desenvolvimento profissional para resolver dilemas de serviço. Como analisado acima, os profissionais estão teoricamente comprometidos com uma orientação de serviço. Os profissionais recebem constantemente novos profissionais que, em algum grau, estão inicialmente comprometidos com a realização desses ideais. As profissões não só incorporam um ideal de serviço em teoria, mas também algumas pessoas, acreditando que a teoria é aplicada na prática, procuram abraçar as profissões na busca de uma vocação coerente com os ideais de serviço e seu sacrifício.

O problema com a “solução profissional” na resolução dos dilemas da discricionariedade de nível de rua reside na grande lacuna entre a orientação do serviço dos profissionais na teoria e as orientações do serviço dos profissionais na prática. As proeminentes carreiras de Medicina e do Direito não têm se alinhado aos seus próprios padrões, que apelam para a prestação de serviço aos necessitados, ditando a primazia do cliente sobre as necessidades e preferências do profissional e reconhecendo que, em vista do seu monopólio sobre o serviço, os profissionais precisam desenvolver práticas que atendam às

⁸ Geralmente, o aumento da profissionalização está associado à defesa da sociedade em relação às profissões, ao julgamento discricionário, à confiança do cidadão e ao altruísmo recíproco, assim como às características mencionadas aqui. No entanto, em alguns casos, o termo denota simplesmente uma maior adesão do grupo ocupacional às normas profissionais aceitas. Assim, o aumento do profissionalismo entre a polícia pode significar menos discricionariedade e maior conformidade com as normas legais e com as normas de conduta da polícia.

necessidades da comunidade. Pelo contrário, os estudos dessas práticas profissionais sugerem que os médicos, advogados e outras profissões tendem a: buscar clientes de *status* mais elevado, em detrimento dos clientes de baixo *status*, negligenciando os serviços necessários em favor de especialidades exóticas ou financeiramente recompensadoras; tendem a permitir que o mercado para especialistas opere de forma a criar desigualdades extremas na distribuição de profissionais disponíveis; fornecer apenas o mínimo necessário para o trabalho com pessoas de baixa renda; e responder às pessoas pobres de forma controladora e manipuladora, quando são atendidas.⁹

Essas são generalizações que sem dúvida ignoram as evidências contraditórias em algum grau. Ainda assim, dificilmente pode-se reivindicar a familiaridade com a prática profissional ou ler a literatura sobre a resposta das profissões para os problemas sociais sem reconhecer essas observações como tendências centrais. No mínimo, essas observações nos aconselham a sermos céticos em relação a propostas para resolver os problemas da burocracia de nível de rua por meio de um profissionalismo elevado.

Sem dúvida, muitas pessoas entram para as profissões à procura, principalmente, de um *status* elevado e de rendimentos que, acreditam, vão desfrutar. Mas, o que acontece com aqueles que aspiram trabalhar com certo grau de orientação do serviço e são incapazes de manter essa direção? Se eles se desviam do ideal de serviço ou o abandonam depois de prolongada luta com eles mesmos ou com os outros, as carreiras desses jovens profissionais idealistas são geralmente direcionadas por métodos que asseguram a sua socialização aos valores profissionais dominantes. Existem pelo menos três áreas nas quais as profissões, como estão atualmente organizadas, ajudam a minar a orientação de serviço.

⁹ Deborah Stone, "*Professionals and Social Services*", (documento inédito, março, 1976); Gideon Sjoberg et al., "*Bureaucracy and the Lower Class*", em "*Sociology and Social Research*", v. 50 (1966), p. 325-337.

Primeiro, os profissionais, por definição, são responsáveis apenas por seus pares. Enquanto a orientação para seus pares protege os profissionais da crítica das pessoas de fora, não treinadas e inexperientes, ela também os isola da crítica de clientes e de pessoas que falam em seu nome. Os profissionais são extremamente relutantes em criticar uns aos outros e, na melhor das hipóteses, direcionam a atenção apenas para violações extremas das normas éticas. Uma avaliação informal sobre os colegas é normalmente evitada, e uma avaliação formal centra-se em imoralidades não relacionadas ao desempenho profissional ou a capacidades técnicas estritamente definidas. A avaliação formal é irrelevante para orientar as rotinas normais de prática ou os rumos das profissões.¹⁰

As pressões informais dos colegas (em oposição às avaliações) têm maior impacto geral no desenvolvimento profissional. Aqui, como em outros grupos sociais, os profissionais novatos são iniciados nos rituais da prática por meio do encorajamento para desenvolverem uma relação amigável com seus pares, para protegerem colegas membros da sociedade e, em geral, para apreciarem os problemas dos outros profissionais, mesmo que em detrimento dos clientes. Assim, a defesa de um médico das necessidades dos pacientes é amenizada pela exigência de apreciar também as necessidades organizacionais do hospital. Assim, o advogado de defesa dos direitos dos clientes é amenizado por sua necessidade de apreciar as normas do tribunal. Uma avaliação mais rigorosa dos colegas sobre as normas profissionais, portanto, efetivamente mina a orientação ao cliente com a qual, teoricamente, os profissionais estão comprometidos.

Em segundo lugar, um grande problema em relação ao profissionalismo como um modelo para a burocracia de nível de rua é a tendência dos profissionais de trabalharem em isolamento. Normas profissionais eficazes exigem deferência mútua e atitudes de respeito, exceto quando outros profissionais grosseiramente violam essas normas

¹⁰ Sobre a revisão feita pelos pares na área da medicina, ver Freidson, "*Profession of Medicine*", p. 137ff.

ou ameaçam envergonhar a profissão. Não é que os profissionais bem qualificados realmente respeitem o trapalhão em seu meio. No entanto, é improvável que eles tomem medidas para ajudar a melhorá-lo (ou sequer para ajudar o ansioso e inexperiente novato), exceto quando pressionados por questões de autointeresse. Olhando para o mesmo problema do ponto de vista do profissional que poderia receber ajuda, as normas profissionais geralmente inibem a busca de orientação na resolução de problemas ou na prestação de serviços aos clientes, uma vez que pedir ajuda seria admitir um certo grau de incapacidade. É ilustrativo que os policiais que se sentem dependentes de seus parceiros para sua segurança pessoal sejam extremamente intolerantes com os defeitos operacionais de um colega. Mas, nas burocracias de nível de rua onde os defeitos dos colegas não impactam tão diretamente no bem-estar dos outros (por exemplo, os inspetores da construção), as deficiências podem ser toleradas por um período de tempo considerável.

Terceiro, o mais poderoso agente de socialização profissional é o ambiente de trabalho. Assim, é extremamente raro um recém-chegado ser capaz de identificar valores impopulares ou não sancionados. A formação de novos recrutas sobre até onde é aceitável, o que é apropriado e o que irá melhorar a carreira de alguém é extremamente impactante no comportamento profissional futuro.

Em resumo, embora haja, ao mesmo tempo, razões teóricas e práticas para olharmos para o desenvolvimento profissional como uma forma de melhorar o nível de desempenho dos burocratas de nível de rua, o registro das profissões sugere que o modelo que eles fornecem, na prática não é necessariamente auspicioso para aumentar a capacidade de resposta aos clientes.

Manter os novos profissionais atualizados

Durante a década de 1960, as ocupações e profissões de serviço pareceram experimentar um grau de revitalização quando uma invasão

de recrutas idealistas se verificou e estes se juntaram a membros da profissão com esses mesmos propósitos para se dedicar a práticas baseadas em princípios diferentes dos que eram dominantes naquela época. Esses princípios incluíam a colocação de suas habilidades a serviço daqueles que mais precisavam (os pobres, as minorias étnicas e raciais), comprometendo-se a respeitar a autonomia do cliente, usando o poder de suas profissões para ajudar a alcançar maior justiça social e econômica, e abstendo-se do melhoramento do *status* pessoal, quando este entrava em conflito com esses princípios. Esses “novos” profissionais foram radicais no clássico sentido de buscar uma volta aos primeiros princípios.¹¹

A onda de idealismo durante esse período foi diferente das de outros tempos apenas no volume e na atenção dada pelos outros. Em todos os tempos, as pessoas simpáticas a esses princípios escolhiam suas profissões apenas por se sentirem atraídas pela estrutura social de seus trabalhos. Se houve uma diferença na década de 1960, resultou do maior número de pessoas que representaram uma massa crítica para articular esses ideais, e dos movimentos sociais que proporcionaram o ambiente em que estes ideais foram estimulados e receberam atenção e aprovação.

Em cada época, há uma propensão por parte de pelo menos alguns membros das burocracias de nível de rua para trabalhar de acordo com os padrões ideais de suas funções. Se temos que depender de um grupo fechado de trabalhadores de nível de rua, que irá se esforçar para manter a integridade no exercício da discricionariedade, podemos perguntar o que pode ser feito para apoiar e ampliar este núcleo? Quando um núcleo assim não existe no momento, podemos perguntar o que pode ser feito para que ele venha a existir? O que pode ser feito para manter os novos burocratas de nível de rua flexíveis em suas respostas aos clientes e zelosos em seu compromisso com os direitos

¹¹ Ronald Gross e Paul Osterman, ed., *The New Professionals* (Nova Iorque: Simon e Schuster, 1972).

dos clientes e, ao mesmo tempo, promovendo as políticas públicas? Enquanto perseguem esses objetivos, o que pode ser feito para garantir que o novo burocrata de nível de rua tenha as habilidades para intervir em favor dos clientes de forma eficaz? É útil fazer essas perguntas dessa maneira porque elas dirigem a atenção para a construção das oportunidades que existem atualmente. Elas guiam a análise para uma possível direção da reforma de nível de rua, sem confrontar diretamente as muitas tentativas de considerar as reformas fundamentais para todas as burocracias de nível de rua.

Os novos burocratas de nível de rua já existem nos órgãos públicos, tentando, da melhor maneira que podem, manter padrões elevados e resistir às práticas de rotina que eles temem ser o seu destino. Os novos burocratas de nível de rua já existem nas escolas profissionais, em busca de posições que lhes permitam desenvolver carreiras coerentes com os objetivos que os motivaram a considerar o serviço público em primeiro lugar. Os novos burocratas de nível de rua existem entre esse grupo de efetivos que se comprometem com o serviço público, se eles tiverem modelos eficazes de serviço que possam seguir. O que é necessário para desenvolver esse potencial?

O apoio financeiro para o lado humano das burocracias de nível de rua é uma condição necessária, embora insuficiente. Apesar dos recursos adicionais não poderem ultrapassar os padrões das práticas de rotina e a simplificação que são atualmente endêmicas, os professores, os advogados dos serviços jurídicos, policiais e outros burocratas de nível de rua não terão disponibilidade para se organizarem para interações mais ágeis com os clientes, a menos que tenham um suporte material adequado. É particularmente importante inverter o atual declínio do apoio aos serviços humanos, uma vez que as impressões dos trabalhadores quanto ao assédio e à insuficiência de recursos são provavelmente tão importantes quanto chegar ao momento de organizar o processamento do cliente. As agências públicas devem fornecer um ambiente de deliberação, ou os trabalhadores não serão capazes de escapar da convicção, enraizada nas necessidades de

enfrentamento, de que eles têm que tratar o cliente de forma rotineira. Isso é parte da razão pela qual as reduções adicionais no caso da carga de trabalho, muitas vezes, não conseguem surtir efeito, já que o incômodo permanece, quando as cargas de trabalho são ligeiramente reduzidas, digamos, de 50 para 45 casos.

Os recursos financeiros também são necessários para fornecer incentivos necessários para tornar possíveis os compromissos da carreira. Não é que a nova burocracia de nível de rua precise fornecer as mesmas recompensas financeiras oferecidas às carreiras no setor privado. No entanto, o material substancial (e proposital) e as incertezas do trabalho do serviço público são prejudiciais para a construção de um quadro de trabalhadores comprometidos com os serviços humanos.

Isso não é um problema nas semiprofissões, tais como o policiamento e o ensino, onde os sistemas da função pública e as negociações coletivas resultaram em salários razoavelmente elevados. Nessas áreas, a competição por vagas e as atuais reduções nas forças de trabalho são grandes obstáculos à revitalização.

O problema é um pouco diferente nas profissões com *status* extremamente alto. Os serviços jurídicos, por exemplo, têm apenas algumas poucas posições de topo. Assim, os jovens advogados devem rapidamente determinar se vão permanecer nessa linha de trabalho, correndo um risco considerável de que sua carreira chegue a um impasse, ou se vão migrar para um caminho profissional em que as oportunidades financeiras são muito maiores.

É mais fácil discutir a hierarquia na carreira e as oportunidades de mobilidade em períodos de crescimento do sistema do que em períodos de contração. No momento atual, portanto, é mais fácil considerar criar as oportunidades de carreira em serviços de saúde e do setor jurídico do que na educação, uma vez que as forças de trabalho nos primeiros devem ser ampliadas e, na última, são susceptíveis de diminuir face ao declínio das matrículas.

O novo burocrata de nível de rua precisa de recompensas para um desempenho eficaz. Atualmente, as associações de profissionais e os sindicatos dos trabalhadores públicos desencorajam recompensas de desempenho baseadas em medidas “leves” de avaliação. Eles preferem a chamada promoção por mérito, apenas onde a maioria de seus membros têm fácil acesso para alcançar as recompensas. A sintonia com o avanço dos sistemas de serviço público deve começar a promover avaliações da habilidade com base no reconhecimento, não apenas do volume de trabalho, mas também da adequação da resposta e da qualidade da interação com os clientes. Por sua vez, isso significa buscar e dar crédito aos relatórios dos cidadãos sobre os trabalhadores de nível de rua (com o devido reconhecimento do seu potencial tendencioso, como é o caso de todas as avaliações). Igualmente significará o desenvolvimento das avaliações feitas pelos pares quanto à prestação de serviços e das contribuições do trabalhador para determinar critérios de avaliação. Acima de tudo, vai significar o desenvolvimento de interações continuadas de consulta dos trabalhadores e supervisores para fornecer avaliações qualitativas sistemáticas para o tratamento dos casos.

Porém, quebrar o isolamento dos burocratas de nível de rua será destrutivo, principalmente se isso for feito em nome de maiores níveis de controle. A reforma mais difícil de todas será o desenvolvimento de ambientes favoráveis nas burocracias de nível de rua, nas quais a avaliação dos pares alia-se ao apoio a eles e à assistência no tratamento dos problemas da prática. Atualmente, a avaliação entre os pares ocorre na cultura assistemática das conversas durante o almoço, nas observações informais e na avaliação da reputação feita por terceiros. O ensino entre colegas acontece durante o treinamento dos novatos sobre como sobreviver aos supervisores, ou diante de um assédio. Em outras palavras, a avaliação pelos pares e o treinamento realmente acontecem atualmente, mas de maneira a forçar os trabalhadores a serem extremamente cautelosos ou para que promovam o processamento de rotina, em vez de dar respostas adequadas aos clientes individuais.

O desenvolvimento de mecanismos de apoio entre os pares pode e deve estar relacionado ao processo de trabalho. Os burocratas de nível de rua necessitam receber o reconhecimento por um bom trabalho e ser livres para buscar ajuda quando encontram dificuldades relacionadas ao trabalho, sem sentir que suas reputações estão em perigo. Talvez especialistas de fora devam rever sistematicamente o trabalho dos burocratas de nível de rua com seus clientes. Talvez as organizações possam desenvolver essa capacidade sem assistência. Qualquer que seja o mecanismo, os burocratas de nível de rua que continuam aspirando prestar um serviço comunitário adequado darão as boas-vindas à oportunidade de crescer nos seus postos de trabalho sem serem julgados e colocados em risco.

Uma burocracia de nível de rua que desenvolveu o processo de crescimento e desenvolvimento da sua equipe irá também desenvolver processos para um pequeno grupo de tomada de decisão. Unidades de pequenos grupos para a tomada de decisão de nível de rua (por exemplo, níveis de avaliação ou departamentos nas escolas, delegacias nos departamentos de polícia, escritórios de serviços de assistência jurídica e de manutenção da saúde nos bairros) são provavelmente mais adequadas para determinar quais aspectos dos serviços sociais devem ser de rotina e quais devem permanecer sem programação. A rotina na vida social pode ser inevitável, mas não é inevitável que as rotinas devam ser impostas de cima ou por autoridades que não lidam diretamente com os clientes. Unidades descentralizadas, muito mais provavelmente, desenvolveriam rotinas consistentes com um tratamento ágil e eficiente do cliente do que autoridades distantes da cena, particularmente se as auditorias externas chamarem a atenção continuamente para questões da qualidade do serviço.

Uma questão fundamental é aproveitar ao máximo o fato de que são os burocratas de nível de rua, principalmente, aqueles que determinam a implementação das políticas, e não seus superiores. Se a ligação burocrática entre os trabalhadores de nível hierárquico inferior e as rédeas da autoridade é, de fato, tênue, como tenho argumentado, talvez

seja melhor deixar a dinâmica organizacional da execução da política fluir dentro dessas organizações, em vez de resistir a elas, insistindo em soluções burocráticas para problemas definidos como um desvio do trabalhador em relação ao desempenho desejável.

Na realidade, as unidades descentralizadas que assumem plena responsabilidade pela prática teriam que resistir à tendência de fugir à recentralização da rotina de funcionamento. O impulso seria forte para que as autoridades superiores tomassem decisões críticas, isentando, assim, os trabalhadores de nível hierárquico inferior da responsabilidade. No entanto, até mesmo a criação de oportunidades de autodeterminação das pequenas unidades fornece um contexto para uma aprendizagem considerável e o potencial para conseguir uma prática mais orientada para o cliente.

Mesmo se fosse possível reestruturar as burocracias de nível de rua com esses meios, o que impediria que as pessoas retomassem os velhos padrões? Essa é uma questão particularmente importante, se acreditarmos que a burocracia, em certa medida, reflete, reforça e perpetua as estruturas sociais vigentes. Três considerações favoráveis ao exercício responsável e eficaz de controle da situação de trabalho pelos trabalhadores podem ajudar a consolidar mudanças nas burocracias de nível de rua, de formas que limitam a possibilidade da redução dos gastos.

Primeiro, os clientes do serviço devem se tornar uma força mais potente nos grupos de referência dos burocratas de nível de rua. Devem ser descobertas maneiras de tornar o comportamento dos trabalhadores de nível hierárquico inferior visível e acessível; e os clientes que possam vir a ser afetados por suas ações devem se tornar mais envolvidos na definição de boas práticas. Na medida em que as relações entre os pares são a fonte primária das expectativas e dos valores promovidos no âmbito do setor profissional, elas continuarão a ser uma tentação para desenvolver critérios abstratos de práticas de julgamento. Considerando que o desempenho dos burocratas de nível de rua

não pode ter sido tão bom nem a nossa confiança no seu trabalho tão bem estabelecida, não podemos dizer que seria um grande dano criar mecanismos regulares para expor o trabalho de nível de rua ao controle dos clientes. Mesmo se os clientes estiverem sufocados pelas armadilhas e pela retórica do profissionalismo ou forem limitados na sua compreensão sobre as ramificações da tomada de decisão, expor o ambiente de tomada de decisão para os clientes deve consolidar as burocracias de nível de rua mais firmemente em relação à orientação para o cliente. Além disso, os burocratas de nível de rua devem se comprometer a desenvolver técnicas para educar os clientes no sentido de fazer melhores julgamentos sobre a busca do serviço e de procurar uma melhor avaliação da prestação de serviços. Estudos e observações que concluem que os clientes estão sobrecarregados pelos profissionais nos advertem sobre o envolvimento dos clientes na tomada de decisões, mas eles não refletem as experiências nas quais o envolvimento do cliente tem sido sistematicamente estimulado.¹²

As contribuições do cliente seriam reforçadas se as unidades de nível de rua aceitassem a responsabilidade dos casos dos grupos, em vez de incorporar os clientes como casos dos trabalhadores individuais. Em muitas burocracias de nível de rua, a principal contribuição para o isolamento e a pressão dos trabalhadores é o fato de que eles têm um posicionamento individual na responsabilidade pelos clientes, são incapazes de pedir ajuda ou aconselhamento, e devem concorrer com outros trabalhadores para obter vantagens, de modo a minimizar sua carga de trabalho. Uma vez que os trabalhadores de nível de rua são individualmente responsáveis por seu setor de serviços ao cliente, eles parecem ser defensivos quanto ao desenvolvimento das relações de apoio e de cooperação com os colegas ou clientes. Sem negar a eficiência da especialização ou a responsabilização que os casos individuais minimamente exigem, é possível desenvolver concepções

¹² Para uma discussão sobre o aumento da participação do cliente no serviço das burocracias (em geral, consistente com os argumentos deste capítulo), ver Alan Gartner e Frank Reissman, *"The Service Society and the Consumer Vanguard"* (Nova Iorque: Harper e Row, 1974).

sobre os casos de grupos ou escritórios que consideram os clientes responsáveis pela equipe, e não dos trabalhadores individualmente.¹³

Um segundo requisito para sustentar a nova burocracia de nível de rua é o zelo e a liderança das pessoas comprometidas com a nova orientação. Orientações sobre reforma não são autoaplicáveis. Elas só podem sobreviver em um contexto no qual as pessoas são dedicadas ao serviço público e recebem o apoio de grupos de clientes, dos colegas de trabalho e da comunidade. A construção de tais líderes é um processo que bem poderia começar no treinamento nas universidades, onde orientações relativamente visionárias, às vezes, são recompensadas e continuariam por meio de uma política pública que valorizasse esses líderes por seu compromisso com um serviço orientado para o cliente. Sem o desenvolvimento de tal estrutura de recompensas, seria razoável concluir que não havia nenhum eleitorado para essas reformas.

Tradicionalmente, as universidades têm se mostrado santuários estratégicos para alguns dos mais importantes dissidentes da prática contemporânea, mas elas têm, muitas vezes, se tornado ineficazes porque as suas lições vêm de uma torre de marfim, em vez de procederem das ruas. Isso é particularmente lamentável, porque tais professores podem inspirar os jovens profissionais a ingressarem no trabalho, sem enfrentar os dilemas da prática ou ajudar a preparar o ambiente em que os alunos se encontram. As novas burocracias de nível de rua seriam significativamente assistidas por políticas em que os apoiantes dessa orientação circulam entre o ensino de jovens profissionais e a prática do serviço público. Parte desse ensino não deve ser feita nas universidades, mas em campo, onde há possibilidade de confronto constante com as realidades da prática. Uma academia de polícia onde os alunos trabalhassem por meio período como aprendizes de oficiais, ou um instituto de trabalho social onde os alunos recebessem treinamento dos professores que compartilhariam a prática do trabalho com seus

¹³ Sobre as limitações da prática de grupo na medicina em relação a normas profissionais dominantes, ver Eliot Freidson, *"Doctoring Together: A Study of Professional Social Control"* (Nova Iorque: Elsevier, 1975).

alunos, poderiam fornecer um ambiente baseado na realidade, onde os funcionários e os alunos encontrariam um equilíbrio adequado entre a experiência e o desprendimento.

Um aspecto final do apoio para manter a orientação para o cliente na burocracia de nível de rua está no desenvolvimento de processos de inquérito e de críticas favoráveis. As oportunidades de rever o trabalho dos indivíduos, compartilhar críticas, e buscar uma capacidade coletiva para melhorar o desempenho deveriam ser integradas a cada semana de trabalho. A orientação deve ser cética, já que o objetivo de tais sessões seria o de resistir, *se for este o caso*, ao encerramento antecipado das possibilidades que acompanham as inevitáveis práticas de rotina. Alguns departamentos de polícia realizam um inquérito cada vez que um oficial saca uma arma. Os hospitais geralmente investigam as circunstâncias que acompanham as mortes. Essas perguntas tornam-se defensivas porque as consequências de sua descontextualização são muito graves. O que se exige é a introdução de uma norma de inquérito nas práticas de rotina, para manter vivo o potencial dos serviços ao cliente e contradizer a negligência que resulta de uma simples inadvertência. Ao mesmo tempo, a equipe seria mais receptiva à aprendizagem quando as consequências potenciais fossem menos graves, e todos os funcionários, por sua vez, fossem objetos de atenção.

Essa tese geral parte do pressuposto de que as pessoas que estão constantemente envolvidas no planejamento para a prática de grupo, que têm algum controle sobre seus processos de trabalho, e que consideram os clientes, não como unidades dos processos, mas como pessoas, vão descobrir as recompensas por fazer um trabalho bom, gratificante e renovador. O setor de serviços da sociedade será transformado substancialmente quando os professores descobrirem (ou redescobrirem) suas recompensas na educação das crianças; quando os policiais tiverem orgulho em fazer um trabalho difícil apenas por seus méritos individuais; e os assistentes sociais tiverem os recursos e um compromisso irrestrito de ajudar os clientes a encontrar soluções para os seus próprios problemas.

Há riscos intelectuais evidentes em esboçar um planejamento voltado a novas abordagens quando nos confrontamos atualmente com a enorme angústia nos serviços sociais, com a ambivalência em relação à melhoria dos serviços sociais que surgiram dos conflitos pessoais, e com a resistência aparente das burocracias às reformas mais sensíveis. Vou considerar que teremos uma conquista se as observações sobre uma nova era para as burocracias de nível de rua forem consideradas como não tão fundadas na realidade, que parecem desenhadas do nada, e não tão distantes do potencial humano a ponto de parecerem improváveis.

Reconhecendo a magnitude da tarefa, tenho emoldurado esta discussão em termos da construção dos compromissos dos novos profissionais. Mas, é improvável que ocorra uma reconstrução das burocracias de nível de rua na ausência de um amplo movimento de justiça social e econômica. Precisamente porque a reforma no processamento em massa do cliente envolve uma distribuição mais equitativa dos serviços como bens públicos, valorizando muito mais o *status* dos indivíduos na sociedade e desafiando o controle e a mistificação dos serviços públicos. Isso é difícil de atingir e exige amplo apoio político. Se as burocracias de nível de rua, na verdade, desempenham papéis cruciais na estrutura política, não podemos esperar que os esforços para uma reforma isolada suportem, plausivelmente, todo o peso da mudança social.

Os interesses atuais em uma reforma estão fragmentados entre as três divisões da relação. Eles estão divididos entre os administradores que buscam melhorar a eficiência e a efetividade através de ferramentas de gestão; entre os sindicatos que buscam melhores condições de trabalho, mas são obrigados a proteger os benefícios; e entre os clientes e seus interesses, que buscam melhorias no serviço, mas não têm legitimidade nas arenas políticas. A qualidade da prática de nível de rua só vai mudar quando uma coalizão efetiva desenvolver mecanismos que travem as preocupações do público para com os custos de manutenção e efetividade; respeitar o envolvimento do cliente nos procedimentos de serviço; e reconhecer as necessidades do local de trabalho, onde o

futuro da inovação será decidido. Não é provável que isso ocorra nesta sociedade de interesses protegidos, a menos que esse movimento político e social priorize uma prestação de serviço mais humana como sua maior preocupação. Se esta preocupação parece ser evidente no futuro, isso se dá porque, de lugar em lugar e a cada questão, as pessoas efetivamente exigem respeito para si e para suas reivindicações ao governo, enquanto que, ao mesmo tempo, são capazes de descobrir formas de apoio às burocracias de nível de rua em sua luta para fazer um trabalho decente, sob circunstâncias adversas.

CAPÍTULO 14

GERENCIAMENTO DA

BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Burocratas de rua, por definição, têm um núcleo autônomo. Em um sentido limitado, eles são os autores das políticas a serem entregues. Porém, se o público quer influenciar no desenvolvimento de políticas para o serviço público, deve olhar não somente para o comportamento individual dos assistentes sociais, mas para a atuação dos gestores e decisores políticos em geral. Ao longo do livro, particularmente no capítulo 11, destaco as várias maneiras como os burocratas de nível de rua são capazes de comprometer ou depreciar esforços para colocá-los sob sua responsabilidade. Neste novo capítulo final, escrito especialmente para o trigésimo aniversário da publicação, acumulei uma série de pensamentos sobre o gerenciamento de nível de rua voltados a fazer com que os servidores públicos estejam alinhados com as expectativas estabelecidas no processo político. Ao fazê-lo, argumento seletivamente a respeito da evolução no campo, o que esclarece a nossa compreensão a respeito das questões mais importantes.

Gostaria de começar por tratar as origens do conceito de burocracia de nível de rua. Faço uma revisão da forma como o ambiente político mudou e, exatamente por isso, torna-se particularmente oportuno saber como os professores, policiais, assistentes sociais e outros profissionais podem ser gerenciados para conseguir uma maior capacidade de resposta política.

Um ambiente de políticas em evolução para a burocracia de nível de rua

O livro "*A burocracia de nível de rua*" foi escrito num período em que os Estados Unidos estavam em busca de um ajuste do movimento dos

direitos civis voltado à igualdade social e política. Esta obra foi escrita para relatar como os afro-americanos e os seus aliados procuraram pôr em prática as promessas de igualdade de direitos.

No início da década de 1970, quando a estrutura do livro estava sendo desenvolvida, ocorriam as ondas do movimento dos direitos civis, incluindo os conflitos sobre as escolas, a polícia, e a administração paternalista do bem-estar social. Essas instituições eram os locais onde as pessoas se reuniam (ou mesmo se organizavam para confrontar o governo) e onde se manifestavam contra o tratamento desigual. Em geral, esses locais eram preenchidos por trabalhadores e administradores brancos, que se tornaram o foco contencioso das relações raciais.

Desde o início dos anos de 1960, pessoal e profissionalmente, assumi um compromisso com o avanço dos objetivos do movimento dos direitos civis – da forma como eu os entendia. Mas isso não incluía a simpatia por caracterizações dos servidores públicos, indiferentes às experiências das pessoas com quem lidavam. Um racismo crasso não poderia explicar o comportamento no ambiente de trabalho. Nem mesmo as muitas entrevistas e observações dos burocratas de nível de rua (conduzidas por mim e meus colaboradores) no apoio à proposição de que atitudes pessoais ou mesmo a indiferença dos assistentes sociais a nível de rua poderiam, de fato, explicar a respeito das experiências dos cidadãos com essas agências públicas.

Eu queria entender o desempenho dos serviços públicos essenciais situados no cerne do conflito da comunidade, ou que eram considerados centrais para atender aos cidadãos mais necessitados, o conjunto de instituições que se concentram no bem-estar social do cidadão: programas de transferência de renda, habitação, serviços sociais e o sistema de justiça. Cheguei a acreditar que as experiências dos cidadãos com os serviços públicos fossem as consequências previsíveis da estrutura de tipos específicos de trabalho do setor público. Essa crença era baseada no reconhecimento do trabalho da polícia e, em seguida, percebi, outras frentes de assistentes sociais, compostas por

camadas de mecanismos de enfrentamento que os guiavam através de complexas interações com as pessoas as quais serviam, e que lhes permitiram preservar, pelo menos, uma parte do seu trabalho autêntico e significativo. A minha principal preocupação tornou-se conciliar a dimensão humana das posições de nível de rua com os resultados, muitas vezes problemáticos, dos sistemas nos quais eles trabalharam.

Outra influência foi o surgimento de estudos em Ciência Política que analisaram o que realmente acontece quando as políticas públicas são formuladas (trabalho que mais tarde ficou conhecido como estudos sobre implementação). Foi somente em meados da década de 1960 que os cientistas políticos começaram a se concentrar na questão (agora evidente) de que a aprovação de leis e sua promulgação da regulamentação não abrange totalmente o processo de decisão política. Pelo contrário, como nós agora temos como certo, a política é concretizada somente quando as leis ou regulamentos são plenamente aplicados por meio de processos subsequentes gerados pelas declarações iniciais.

Pelo menos inicialmente, estudos sobre implementação foram parte de um discurso que procurou enfrentar as contradições entre os ideais americanos e de políticas na prática. Quando as questões contestadas nas ruas começaram a envolver acadêmicos, em 1968, James Davis e Kenneth Dolbeare publicaram um estudo sobre o Sistema de Serviço Seletivo, que indagou se o projeto militar oferecia um risco entre os potenciais recrutas, e como era suposto que fizesse.¹ Descobriram que a implementação dos projetos de leis militares levaram à representação exacerbada de jovens provenientes de níveis socioeconômicos inferiores, apesar da propaganda elaborada de forma contrária. Estudos foram realizados buscando compreender por que os planos substanciais para melhorar o desenvolvimento econômico

¹ James W. Davis Jr. e Kenneth Dolbeare, *“Little Groups of Neighbors: The Selective Service System”* (Chicago: Markham, 1968).

fracassaram em Washington, D.C.,² e em Oakland, Califórnia.³ Esses estudos foram produtos de um amplo ceticismo sobre a capacidade do governo, compartilhado por muitos elementos da sociedade na década influenciada profundamente pela “descoberta da pobreza” por uma miríade de movimentos, como o movimento de direitos civis, revoltas do gueto, e o movimento contra a guerra.

Embutida no início dos trabalhos sobre implementação está a crítica implícita à democracia americana e um apelo para suprir a lacuna entre as promessas e o desempenho. Trinta anos depois, as preocupações sobre o acesso a serviços públicos e sobre a relação entre as promessas e a implementação de políticas continuam sendo válidas. Porém, esses temas estão compostos por um outro tema importante. Nós agora vivemos em uma época em que o suporte para o governo tem sido erodido e o propósito do governo cada vez mais contestado. Os tempos exigem o avanço na compreensão dos papéis críticos do governo, dos quais depende o sucesso das sociedades modernas: provisão do bem-estar social, ambiental e de consumo; bens públicos, tais como escolas e estradas; e de planejamento e investimento para o futuro. Analisar a complexidade dos serviços públicos por meio dos quais os cidadãos se engajam com o governo de forma constante deve representar uma contribuição significativa para essa agenda.

A nova realidade resulta de diversas tendências que têm sido bem ensaiadas em outros lugares e que devem ser mencionadas aqui. Para isso, estamos hoje enfrentando limites que não estavam em nosso horizonte há trinta anos. O pós-Segunda Guerra Mundial, uma época de “fácil financiamento”, veio a representar a expansão de programas públicos limitados apenas à preocupação a respeito das receitas e se as

² Martha Derthick “*New Towns in-Town*” (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1972).

³ Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky, “*Implementation*” (Berkeley: University of California Press, 1973). Para os primeiros movimentos do campo de estudos da implementação, ver Austin Ranney, “*The Study of Policy Content: A Framework for Choice*,” em Ranney, ed., “*Political Science and Public Policy*” (Chicago: Markham, 1968), p. 3–21.

mesmas estariam disponíveis para apoiá-los.⁴ Esse período já pertence ao passado. Em governos de Estado onde, por lei, não pode haver déficits, o orçamento público tem sido sempre gerido como se fosse um “jogo de soma zero”. Este caso se expande agora também a nível federal, já que as autoridades federais estão sob crescente pressão para igualarem qualquer nova despesa a um corte orçamentário ou a aumento de impostos.

Outro grande desenvolvimento tem sido a invenção ou o aprimoramento de ferramentas utilizadas pelo governo. Ao contrário de épocas anteriores, quando a distinção entre atores governamentais e não-governamentais era razoavelmente clara, as políticas públicas de hoje são coproduzidas com indivíduos por meio de incentivos fiscais, créditos e *vouchers*; e com organizações privadas por meio de renúncias fiscais, subvenções, parcerias público-privadas, e a contratação de serviços.

Separadas de tais desenvolvimentos, mas relacionadas a eles, estão duas tendências que moldam o futuro da burocracia de nível de rua. A ascensão e a força persistente da perspectiva conservadora na política pública, através de instituições acadêmicas, bem como os pronunciamentos de líderes políticos, têm promovido a opinião de que o governo tem sido intrinsecamente ineficiente e inerentemente desperdiçador de recursos. De acordo com essa perspectiva, o governo deve reduzir os impostos. Além disso, mercados e mecanismos de mercado, em contraste com o governo, supostamente produzem melhores resultados, conduzem à inovação e reduzem seus custos.

Em retrospectiva, vejo que na edição anterior de “A burocracia de nível de rua”, considero a existência do governo e dos serviços públicos essenciais, como a maioria dos críticos ainda hoje o fazem. Eu suponho que os serviços governamentais, embora possam mudar de alguma forma, eram fundamentalmente duradouros em sua estrutura básica

⁴ C. Eugene Steurle, “*Financing the American State at the Turn of the Century*”, em W.E. Brwnlee, ed., *Funding the Modern American State, 1941-1996: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance* (Cambridge University Press, 1996), p. 409-444.

e de apoio. Com o passar do tempo, esses pressupostos parecem pertencer a uma linha mais tênue, por várias razões:

1. A contratação de serviços e outras novas abordagens para a prestação de serviços, que aparecem por meio da introdução de mecanismos de mercado (como em sistemas públicos), têm sido aceleradas no âmbito público pelas críticas conservadoras às formas de prestação de serviços.
2. A nível nacional e, particularmente, a nível estadual e local, em que a educação, policiamento, rendimento e outras políticas sociais são geridas, os governos estão comumente imersos em crises fiscais na medida em que estão constantemente em dificuldade de equilibrar receitas com custos necessários para satisfazer as obrigações existentes.⁵
3. As críticas implícitas à capacidade intrínseca do governo, quando combinadas às suas reservas históricas, conduzem a uma maior atenção em relação à efetividade governamental.

Contratação de serviços

A ampla utilização de contratos de organizações sem fins lucrativos, por parte do governo, para provisão de serviços públicos, ilustra alguns dos desafios na convergência dessas tendências. Nas últimas décadas, os governos americanos abandonaram a prestação de serviços diretos, tais como os lares de jovens infratores, e a substituíram pela prestação de serviços descentralizados, por meio de contratos com organizações de serviços sem fins lucrativos. Os governos subsidiam organizações baseadas na comunidade, fornecendo uma gama de serviços sociais,

⁵ Iris J. Lav, Elizabeth McNichol, and Robert Zahradnik, *Faulty Foundations: State Structural Budget Problems and How to Fix Them* (Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities, 17 de maio, 2005), disponível em: <http://www.cbpp.org/files/5-17-05sfp.pdf> (acesso em 10 de dezembro, 2009).

tais como abrigos para mulheres vítimas de violência e o atendimento de pessoas com problemas de saúde mental, assim como para as pessoas sem-abrigo que podem viver de modo independente do assistencialismo. Ao fazer do financiamento algo viável, eles têm estimulado o surgimento de organizações sem fins lucrativos flexíveis e inovadoras, baseando-se na concepção do trabalho, formação profissional e outras políticas, supondo que elas seriam entregues por empresas privadas. A contratação de serviços é agora a abordagem padrão em muitas áreas, e um novo tipo de força de trabalho de nível de rua surgiu para servir aos cidadãos nos serviços do bem-estar social, saúde mental e muitas outras áreas de assistencialismo.

Embora eles não trabalhem diretamente para o governo, podemos esperar que esses assistentes sociais possam preencher o perfil para a burocracia de nível de rua por várias razões. Como o regime de contratação passou de subscrever as formas tradicionais de contratação de políticas com organizações privadas para realizar contratação de serviços baseados em lógica de conformidade e *accountability*, pode-se esperar que haja convergência entre o trabalho dos trabalhadores públicos ou provados. Os controles, medidas de desempenho e procedimentos de avaliação organizacional impostos às organizações privadas pelas autoridades públicas tornaram-se cada vez mais rigorosos, tendendo a excluir as diferenças no tratamento dos clientes atribuíveis ao estatuto público ou privado.⁶

Também, em muitas burocracias de nível de rua, as perspectivas dos assistentes sociais refletem fortemente as normas profissionais,

⁶ A contratação de serviços para as agências sem fins lucrativos pode ser uma questão completamente diferente. A lógica da oferta de serviços orientada para o lucro previa que a gestão priorizasse o aumento dos casos e exigisse dos trabalhadores a simplificação e a rotina nas interações com os clientes. Ver, por exemplo, Janice Johnson Dias e Steven Maynard-Moody, "For Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox," *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17, n. 2 (2007), p. 189–211. Tais pressões existem no setor público com certeza, mas talvez não tão abertamente ou de forma legitimada pela lógica de mercado. A discussão sobre a contratação de serviços está disponível em Steven Rathgeb Smith and Michael Lipsky, "Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting" (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993).

em vez de normas administrativas. Assim, um trabalhador social em uma organização contratada pode processar clientes como uma contrapartida empregada por uma organização estatal. Em algumas jurisdições, como em Alameda, na Califórnia, indigentes arguidos em processos penais podem ser atendidos por advogados que trabalham para o governo local. Em outros, como no Brooklyn em Nova Iorque, eles são atendidos por advogados que trabalham para organizações sem fins lucrativos. As práticas de *advocacy* podem variar, mas seria surpreendente se as variações refletissem o fato de serem funcionários do governo ou das entidades sem fins lucrativos.⁷

Cada programa público administrado por organizações privadas sob contrato é, em essência, um programa governamental. No entanto, embora o regime de contratação tenha facilitado o crescimento e maior flexibilidade do setor público, associando-o a grupos comunitários, esses desenvolvimentos são raramente tratados como realizações públicas. A transformação do setor de serviços sem fins lucrativos (que é um braço do governo) não é creditada como uma conquista do governo, reconhecida pelo setor ou reivindicada pelos funcionários públicos.

Rigor fiscal

Pelo fato de os governos estaduais não poderem executar os déficits e por suas receitas fiscais variarem de acordo com o emprego, tanto os salários como os gastos dos consumidores, sujeitos a flutuações de orçamento, tendem a aumentar e a diminuir com o ciclo do mercado. Por conseguinte, eles precisam cortar orçamentos periodicamente por suas receitas declinarem em crises econômicas. Ao longo dos anos, quando a medida antitruste dos pequenos governos tomou forma,

⁷ Para uma discussão sobre o profissionalismo como uma fonte autônoma de responsabilização nas organizações, ver Carolyn J. Hill e Laurence E. Lynn Jr., *Public Management: A Three-Dimensional Approach* (Washington, D.C.: CQ Press, 2009), p. 322–325.

os governos estaduais foram lançados em crises orçamentárias mais permanentes. Eles legislaram os limites de gastos e aprovaram leis que dificultam o aumento de impostos, ou de corte de impostos quando há excedentes, e de corte de programas quando a receita diminui.⁸

Isso tem ocorrido em um contexto de pressão contínua para limitar o crescimento de seus orçamentos em relação à necessidade de que os estados começassem a experimentar a Grande Recessão no ano de 2008. Em um ano de recessão global, os estados tiveram que cortar quase um em cada quatro dólares de seus orçamentos, com mais cortes previstos para o ano subsequente.⁹ Tais cortes representam enormes prejuízos sobre os serviços destinados às pessoas que mais necessitam os serviços das burocracias de nível de rua.

Em Ohio, para dar alguns exemplos, uma série de reduções fiscais e uma recusa em aumentar os impostos em uma recessão levaram, em 2009, à eliminação da iniciativa de educação infantil do Estado, e a cortes profundos no tratamento de crianças subsidiadas, em cuidados de saúde mental, e em serviços de proteção para crianças e adultos.¹⁰ Em Outubro de 2009, o eminente economista Paul Krugman calculou que, ao longo dos últimos cinco meses, os Estados Unidos haviam demitido mais de 143.000 professores em reação à recessão e, sem dúvida, mais outras dezenas de milhares de pessoas também perderam seus postos de trabalho pelas receitas do Estado terem continuado em crise.¹¹

⁸ Esta seção baseia-se em Michael Lipsky, "Revenues and Access to Public Benefit" em Jorrit de Jong e Gowher Rizvi, eds., "The State of Access: Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities" (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008), p. 137-147.

⁹ Elizabeth McNichol e Nicholas Johnson, "Recession Continues to Batter State Budgets; State Responses Could Slow Recovery" (Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities, 2009), disponível em: <http://www.cbpp.org/files/9-8-08sfp.pdf> (acesso em 10 de dezembro, 2009).

¹⁰ Jon Honeck, "The Governor's Announcement on Taxes" (Cleveland, Ohio: O Centro para Soluções Comunitárias, 1 de outubro, 2009), disponível em: <http://www.communitysolution.com/images/upload/recursos/IncomeTaxStatement100109.pdf> (acesso em 19 de dezembro, 2009).

¹¹ *New York Times*, 9 de outubro, 2009, p. 25.

Nenhum político quer reduzir o número de professores, e poucos querem reduzir o número de funcionários públicos, assistentes sociais, enfermeiros, cuidadores etc. Essas pessoas prestam serviços que o público, em geral, necessita e valoriza bastante.¹² Em vez disso, os políticos têm como alvo a dimensão do governo em geral, fazendo com que os cortes nos programas sejam a consequência inevitável da redução das receitas. Ao escrever sobre os benefícios públicos a nível nacional, o cientista político Paul Pierson observa essa dinâmica: “há uma assimetria fundamental entre os defensores dos gastos públicos que são a favor das iniciativas governamentais, e os seus opositores que (pelo menos retoricamente) criticam os gastos do governo em geral e por princípio”¹³ (PIERSON, 2001, p. 66).

Crítica ao governo

O surgimento do movimento conservador, apoiado por grupos de reflexão bem financiados e centros universitários, trouxe consistência à prestação de serviços públicos. Desde a década de 1970, e com maior influência durante a era Reagan, os teóricos conservadores e figuras políticas têm promovido incansavelmente um conjunto de ideias para apoiar sua versão de uma sociedade melhor: governo, impostos baixos, dependência da iniciativa individual (exceto para os subsídios e incentivos fiscais para interesses favorecidos), e a dependência de mecanismos de mercado para atingir a eficiência e a inovação. Durante esses anos, a perspectiva conservadora tem contribuído para o desenvolvimento das novas ferramentas de governo – que incluem *vouchers*, contratação de serviços – e da própria capacidade das instituições públicas. Mais

¹² Um ponto básico da pesquisa de opinião pública é que as pessoas, em geral, gostam do que o governo faz, mas tendem a ter uma má opinião do governo. Ver, por exemplo, Meg Bostrom, “*By, or for the People? A Meta-analysis of Public Opinion of Government*”, (Nova Iorque: Demos, 2005), disponível em: <http://www.demos.org/pubs/ByOrForthePeople20050426.pdf> (acesso em 10 de dezembro, 2009).

¹³ Paul Pierson, “From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending”, de Martin Levin et al., eds., “*Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century*” (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2001), p. 66.

importante ainda, o mundo conservador tem ampliado significativamente a resistência para com as instituições públicas.

Sempre houve uma tendência antigovernamental na psique americana, e de forma justificada. O país foi fundado em oposição a um poder imperial e sua constituição foi concebida, em parte, para limitar o alcance do governo. Além disso, a narrativa complexa da história americana inclui episódios de grande crueldade de governos patrocinados, a tolerância de comportamentos privados injustos, e o uso do poder público para o avanço dos setores privilegiados.

No entanto, começando com o *New Deal* da década de 1930, e apesar das contradições, o governo tornou-se o principal instrumento para atingir maior igualdade e oferecer proteção contra as inseguranças geradas pela incapacidade do povo em participar plenamente da economia de mercado. O governo também estabelece a base para uma economia sólida, criando um quadro em que as empresas operam numa base competitiva, sem custos inaceitáveis para o bem-estar social dos indivíduos e para o meio ambiente. É esse o amplo entendimento dos fins sociais que o governo serve hoje e que, de fato, carregam o peso da crítica conservadora.

Em princípio, um debate entre defensores e críticos de um estado expansionista pode ser saudável. Esse debate, no entanto, raramente é constituído. De fato, as questões políticas específicas podem ser debatidas categoricamente, mas a defesa ou *advocacy* de determinadas políticas não é o mesmo que defender o papel do governo como tal. Uma razão pela qual o governo está em descrédito hoje, é que há muitos críticos, porém, poucos são os defensores ativos. Os críticos incluem não apenas os ideólogos e crentes sinceros na visão de que o governo é intrinsecamente falho ou que os impostos são muito altos, mas também pessoas que defendem diversos interesses que, de acordo com objetivos do governo, acreditam que pode ser feito mais. Defensores com interesse em um papel expansivo do governo geralmente concentram-se nas deficiências do setor nos qual tenham

interesse, e raramente param para considerar outras realizações. Se vierem a defender algo, defendem programas apoiados por eles próprios, mas não referentes ao conjunto de interesses coletivos.

Outra fonte de críticas não consideradas pelo balanceamento de comentários positivos de equilíbrio, é a tendência dos meios de comunicação de relatar sobre as falhas do governo, porém, de ignorar os sucessos do governo. Isso assegura que, quando o governo desperta a atenção pública, é sempre pelo lado do criticismo. Além disso, os próprios oficiais eleitos raramente elogiam o governo, possivelmente porque receiam serem considerados egoístas. Eles quase nunca chamam a atenção para o papel essencial do governo. Com os conservadores se opondo, em princípio, aos programas de governo, os liberais se opondo na prática, e as notícias sobre eles se concentrando apenas em seus fracassos, não é de se admirar que a reputação do governo esteja baixa.

É claro que, mesmo os governos democráticos, como todos os empreendimentos humanos, são, por vezes, deficientes, assim como algumas igrejas são dirigidas por pessoas de moral questionável, e alguns líderes corporativos levam suas empresas à falência ou violam a confiança pública. Mas das principais instituições da sociedade, apenas o governo sustenta os ataques, sem uma refutação efetiva ou mesmo uma avaliação mensurável das acusações.

A boa notícia, suponho eu, é que os programas públicos normalmente desfrutam de apoio popular e são relativamente estáveis ao longo do tempo. Novos programas são introduzidos à medida que o conjunto de problemas obrigue que a ação pública se expanda, e por novas populações estarem incluídas no amplo consenso da necessidade de assistencialismo. Embora nas últimas décadas tenham sido observados vigorosos esforços para reduzir a autonomia do Estado, a composição básica do amplo pacto social permanece intacta.¹⁴ Infelizmente,

¹⁴ A principal exceção nos Estados Unidos tem sido a transformação do programa básico de assistência social para crianças dependentes de um programa de assistência por um período de tempo determinado, com ênfase no esforço de trabalho.

embora os membros do setor público afirmem consistentemente seu apoio aos programas patrocinadores de governo, sua primeira reação ao governo em geral indica a ampla aceitação da perspectiva antigovernamental. Uma impressionante ilustração disso foi revelada em 1997 pela enquete Kaiser/Harvard. Quando questionados sobre sua opinião sobre um programa privado de saúde de informações por telefone, 70% foram consideravelmente a favor. O número caiu vertiginosamente para 43%, quando questionados sobre um programa governamental com o mesmo modelo.¹⁵

A mudança no discurso político abre vários novos caminhos para “o quê”, “como”, e “se” o governo irá responder a problemas sociais e irá se fechar a outros. A forte perspectiva antigovernamental lança defensores para os serviços públicos que se posicionam constantemente na defensiva. Desenhar a área de conflito num debate público, trazendo a concepção “governamental”, pelo menos, assegura que os debates políticos tenham um viés ideológico (quais são os princípios e valores universais pelos quais a política deve ser avaliada?) em vez de pragmático (quais são as melhores maneiras de solucionar este problema em específico?).

Uma razão pela qual os gestores públicos foram colocados na defensiva é o fato de que as recentes críticas sobre a efetividade governamental se baseiam em uma leitura restrita quanto à prática de negócios. Exigências quanto à responsabilização parecem muitas vezes recair sobre os programas governamentais, mesmo que elas demonstrem interesse em melhorá-los. Parafraseando Murray Edelman, o guia perspicaz da política como ação simbólica, insistir que alguém necessita

¹⁵ “Kaiser/Harvard Consumer Protection in Managed Care Survey”, dezembro, 1997, “Caring”, v. 17, n. 3 (março, 1998), p. 12-20 em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10179020> (acesso em 10 de dezembro, 2009). De modo geral, o apoio a iniciativas do governo para resolver os problemas sociais e econômicos tem aumentado desde 2001, assim como o ceticismo em relação aos eleitos. Para uma revisão anterior dos desenvolvimentos relacionados à eleição do Presidente Obama e ao colapso econômico, “Trends in Political Values and Core Attitudes: 1987–2007” (Washington, D.C.: Pew Research Center for the Public & the Press, 22 de março, 2007), em: <http://people-press.org/report/312/trends-in-political-values-and-core-attitudes-1987-2007> (acesso em 22 de novembro, 2009).

de melhoria na responsabilização também é assumir que está faltando responsabilização.¹⁶

Um exemplo disso é o movimento para exigir que os programas sociais estejam sujeitos aos mais altos padrões de avaliação, dos quais os experimentos controlados com seleção aleatória são considerados como padrão-ouro. Cada analista político reconhece que tal investigação, quando executada de forma apropriada, produz resultados irrepreensíveis. Dentro de um intervalo determinado, a abordagem tem um valor inquestionável.¹⁷ No entanto, tal pesquisa não é, muitas vezes, considerada adequada. O controle experimental com seleção aleatória não pode suportar o peso da avaliação de programas públicos de uma maneira geral.

Aplicado do modo como os adeptos parecem defender, um resultado seria recomendar ou insistir na seleção aleatória de experimentos, mesmo quando são tidos como inadequados. Por exemplo, se o experimento envolve a mediação dos burocratas de nível de rua na provisão de um benefício ou serviço em específico, os resultados provavelmente seriam afetados na variável desconhecida pela implementação do programa. Neste exemplo, um simples achado pode indicar que a intervenção não foi particularmente útil, ou mesmo que uma intervenção útil foi implementada de forma irregular.

Um segundo resultado seria descartar, por falta de provas, as reformas administrativas promissoras não comprovadas que não podem atender ao teste de experimentação por seleção aleatória. Um terceiro resultado

¹⁶ Entre outras obras, ver Murray Edelman, *"The Symbolic Uses of Politics"* (Urbana: University of Illinois Press, 1964).

¹⁷ Por exemplo, pode-se testar se o fornecimento de uma família de baixa renda com um comprovante de moradia melhora as chances dos seus membros. Ver James Rosenbaum e Stephanie DeLuca, *"Is Housing Mobility the Key to Welfare Reform?"* (Washington, D.C.: Center on Urban and Metropolitan Policy, The Brookings Institution, setembro, 2000), disponível em: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2000/09metropolitanpolicy_rosenbaum/rosenbaum.pdf (acesso em 23 de outubro, 2009).

seria descartar outras abordagens de elaboração de políticas públicas que são baseadas nas melhores evidências disponíveis, mas também no julgamento, experiência e análise especializada. A nível simbólico, a insistência em políticas que possam satisfazer o teste de atribuição aleatória irradia a mensagem de que outras formas de conhecimento e decisão são fracas e/ou ilegítimas.

Governos e instituições sem fins lucrativos, procurando imitar o que eles acreditam ser práticas de negócio eficazes, insistem cada vez mais em normas que, muitas vezes, são incompatíveis com as necessidades das agências públicas e dos organismos sem fins lucrativos que ajudam os indivíduos e trabalham em comunidades. Em um determinado nível, essas práticas têm grande sentido. Em outro, elas parecem ter a intenção de criar um ambiente de avaliação que irá limitar acentadamente o pensamento sobre a política pública.¹⁸

É extremamente difícil desconsiderar a perspectiva antigovernamental. Nem o fracasso resultante da lentidão do governo e a descoordenada resposta ao furacão Katrina, nem as recentes turbulências resultantes das falhas do regulamento financeiro resultaram em mais do que um impulso de curto prazo no reconhecimento público sobre a importância de se investir em instituições públicas. Para ter certeza, o Presidente Obama tem regularmente lembrado sobre a importância do governo, proporcionando alívio à retórica negativa do passado.¹⁹ Mas, a julgar pela oposição contínua à intervenção do governo no setor de

¹⁸ Ver Lizbeth Schorr, "Charities' Work Demands Flexible Evaluation", *Chronicle of Philanthropy*, 20 de agosto, 2009, p. 33ff.; e também Michael Edwards, "Small Change: Why Business Won't Save the World" (San Francisco: Barrett-Koehler, 2009).

¹⁹ Em seu discurso inaugural, o presidente Obama salientou que o papel do governo deve ser abordado de forma pragmática, e que a responsabilização do governo é a mais alta prioridade. "A questão que fazemos hoje não é se o nosso governo é grande ou pequeno demais, mas se ele funciona (se ele ajuda as famílias a encontrar emprego com um salário decente, quais os cuidados que podem ser oferecidos, uma aposentadoria digna). Aqueles que administram o dinheiro público devem ser responsabilizados por gastar sabiamente, mudar os hábitos ruins, e fazer negócios de forma transparente, pois só assim poderemos restaurar a confiança vital entre o povo e seu governo." Discursos inaugurais do Presidente Obama, 20 de janeiro, 2009, disponível em: <http://obamaspeeches.com> (acesso em 10 de dezembro, 2009).

seguros de saúde e instituições financeiras (o papel de questões de política nos Estados Unidos em 2009), parece sensato concluir que as perspectivas antigovernamentais são uma característica permanente da paisagem política.

Ao reconhecer que o início do século 21 é caracterizado por um profundo ceticismo sobre o governo, os esforços para melhorar o desempenho do governo assumem um novo significado. A melhoria das escolas ou do sistema de bem-estar social ou do policiamento não deve ser tratada como uma questão restrita para viabilizar serviços públicos mais eficazes a custos adequados. Essa questão também pode ser entendida como influente para uma agenda mais substancial na qual o governo, por meio da melhoria de seus serviços públicos, seja percebido como justo e confiável por todos os grupos sociais independentemente da raça, etnia e classe.

Na próxima seção, trato da questão central de “como” e “se” os burocratas de nível de rua podem ser gerenciados quando seu trabalho é definido pelo exercício da discricionariedade. Em seguida, assumo o desafio de melhorar a capacidade dos burocratas de nível de rua de fazer julgamentos sólidos quando as abordagens relativamente padronizadas ao gerenciamento forem insuficientes para alcançar os fins públicos.

Burocratas de nível de rua “fazem políticas públicas”?

A lógica da democracia requer que os cidadãos e os legisladores tenham um alto grau de confiança de que a promulgação de uma lei será seguida por uma implementação confiável. Como sabemos, no entanto, a responsabilização é complicada nas burocracias de nível de rua, pois os trabalhadores nessas organizações, por definição, não podem ser totalmente controlados. As políticas das organizações públicas não são inteiramente abarcadas pelos estatutos, regulamentos, dotações orçamentárias, e procedimentos

oficiais. Nem mesmo a discricionariedade nesses trabalhos pode ser facilmente eliminada. Desde a simples avaliação da incapacidade das pessoas com dor lombar (ou outras condições distintas), aos conflitos com a polícia, nos quais a situação deve ser resolvida no ato e no local onde acontecem, é necessária discricionariedade por parte dos que entregam as políticas.²⁰

No entanto, embora seja amplamente esperado dos burocratas de nível de rua discricionariedade no decurso do seu trabalho, seus gestores devem projetar formas de garantir a *accountability* de nível de rua. Anteriormente neste trabalho, observei que as ações dos professores, policiais, assistentes sociais, ou “tornaram-se, ou agregaram-se à política da organização pública”, e que suas ações efetivamente “tornaram-se” as políticas públicas a serem efetuadas.²¹ Para muitos dos leitores da edição original, estas conclusões foram as principais e, às vezes, o único aprendizado a respeito do livro “*A burocracia de nível de rua*”.

Essa interpretação é claramente limitada demais. Os burocratas de nível de rua podem, de fato, “fazer” política pública, na medida em que seus comportamentos individuais discricionários (e não sancionados) se somam ao comportamento padronizado da organização pública em geral. Porém, eles o fazem apenas no contexto de estruturas políticas mais amplas, das quais suas decisões fazem parte. Os burocratas de nível de rua não articulam objetivos centrais ou desenvolvem mecanismos para alcançá-los. Em qualquer organização pública ou em qualquer

²⁰ Para uma discussão que começa a tratar da complexidade da generalização sobre a responsabilização das funções profissionais e dos ambientes de trabalho que são englobados pelo termo burocracia de nível de rua, ver Peter Hupe e Michael Hill, “*Street-Level Bureaucracy and Public Accountability*,” *Public Administration* vol. 85, no. 2 (2007), p. 279–299.

²¹ Ver p. 3, xii, este volume. Alguns até sugeriram que o livro fosse lido como endossando inequivocamente o comportamento discricionário dos burocratas de nível de rua. Ver, por exemplo, Janet Coble Vinzant and Lane Crothers, “*Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front Line Public Service*” (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007), p. 9.

reforma política, temos que olhar o ambiente político como um todo, do qual os burocratas de nível de rua fazem parte.

Em 1996, a transformação do programa de assistência social americano era, obviamente, uma decisão política fundamental, que se deu muito além das salas de entrevistas de estâncias da assistência social local. O novo programa definiu a assistência social como um direito e tornou a elegibilidade dependente do esforço pela procura por emprego. Os burocratas de nível de rua, que apenas algumas semanas antes estavam centrados em monitorar a precisão dos pedidos e na aplicação das regras de elegibilidade, foram agora obrigados a aprender o vocabulário e as formas de um sistema que auxiliava os clientes na procura por trabalho. E, idealmente, eles teriam que aprender a aplicar o vocabulário aos candidatos conforme se apresentassem, assim como criar estratégias sobre o caminho mais apropriado para os clientes entrarem no mercado de trabalho. Essas alterações refletiram-se na criação de políticas em níveis mais elevados. Além disso, as opções disponíveis para os assistentes sociais no processamento de seus casos foram fortemente influenciadas por vários fatores:

1. Oportunidades de trabalho na área de atuação em organizações de bem-estar social, incluindo os tipos de emprego disponíveis, nível salarial de entrada e livre acesso aos transportes públicos por parte dos clientes.
2. Disponibilidade dos serviços de acolhimento de crianças e de cuidados de saúde (particularmente para pais solteiros, cujo compromisso no trabalho depende da saúde de seus filhos).
3. Treinamento e oportunidades de colocação no mercado de trabalho.

Estes (e outros) fatores influenciam diretamente na tomada de decisão dos assistentes sociais na atualidade. Como Evelyn Brodtkin observa, "a qualidade das escolhas sobre o auxílio (disponível aos assistentes

sociais) depende, em parte, dos recursos de suporte aos quais os burocratas de nível de rua têm acesso”²² (BRODKIN, 2007, p. 1-17). Como sempre, eles dependem do volume de casos e de outras circunstâncias que tenham repercussões sobre as condições de trabalho no sistema do bem-estar social. Porém, desde a reforma na área do bem-estar social, eles também dependem de alguns fatores, especialmente da situação do emprego local, que está além de seu controle.

Considere o relatório do *New York Times* de 2009, que apontou que “mais pessoas estavam sendo rejeitadas de receberem os benefícios da assistência social, devido às exigências excessivamente rigorosas e/ou confusas”.²³ Pode ser que os assistentes sociais estivessem exercendo a discricionariedade em excesso no exercício das suas responsabilidades, mas também pode ser que as regras em Nova Iorque realmente fossem excessivamente rigorosas e/ou confusas.

Em suma, no novo trabalho e nos sistemas de assistencialismo social, os assistentes sociais categorizam os candidatos e distribuem os recursos disponíveis, de acordo com as rotinas e simplificações desenvolvidas, mesmo ao exercerem julgamentos de forma não sancionada. O conteúdo desses atos discricionários não será aleatório e não estará relacionado apenas às necessidades de enfrentamento dos assistentes sociais. Ao contrário, ele será estruturado pelas escolhas disponíveis para os assistentes sociais como opções (tais como o financiamento de creches) fornecidas pelas políticas.

Para entender o comportamento do assistente social, temos que prestar muito mais atenção à estrutura geral das políticas. Um estudo sobre as preferências dos enfermeiros para trabalhar em hospitais públicos em comparação aos privados, na Austrália, concluiu que a escassez de enfermeiros em hospitais públicos pode ser atribuída

²² Evelyn Brodtkin, “*Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State*”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17, n. 1 (2007), p. 1–17.

²³ *New York Times*, 29 de abril, 2009, p. A19.

a uma menor autonomia, em comparação aos seus colegas que trabalham em hospitais privados. A hipótese é plausível, porém, outros fatores importantes, não investigados pelo estudo, podem ter influenciado as preferências de trabalho por parte dos enfermeiros, inclusive se no hospital privado os enfermeiros receberem salários mais elevados, trabalharem com mais qualidade, ou com uma carga horária inferior, ou mesmo se servirem a uma clientela mais agradável, por exemplo.

Os burocratas de nível de rua podem ser gerenciados?

Ao longo dos anos, alguns leitores do livro *"A burocracia de nível de rua"* também concluíram que os burocratas de nível de rua não podem ser gerenciados. É verdade que, no início do livro, elaborei sobre os recursos que os trabalhadores de nível inferior têm e que lhes permitem resistir às diretivas dos supervisores. Os gestores dos burocratas de nível de rua são limitados nas formas pelas quais podem exercer a autoridade, porém, os 30 anos de experiência têm demonstrado que os gestores podem certamente reduzir a lacuna entre o desempenho dos burocratas de nível de rua e os resultados da política desejada.

Uma abordagem é minimizar o papel de mediador dos assistentes sociais de nível de rua no acesso dos serviços aos cidadãos.²⁴ Os gestores podem reduzir radicalmente a discricionariedade, limitando o trabalho, como no caso dos departamentos de assistência social, ao converterem o trabalho do assistente social de conselheiro a uma posição de maior empoderamento.²⁵ Na Grã-Bretanha, na década de 1990, a introdução dos princípios da "nova gestão pública" resultou

²⁴ Ver p. 196-198 deste volume.

²⁵ Mesmo os balconistas podem exercitar a discricionariedade. Ver Saul Weiner et al., *"Rationing Access to Care to the Medically Uninsured: The Role of Bureaucratic Front-Line Discretion At Large Healthcare Institutions"*, *Medical Care*, v. 42, n. 4 (abril, 2004), p. 306-312

em reformas administrativas que diminuíram a discricionariedade dos assistentes sociais, mas também focaram nos objetivos da política de maneira mais acentuada. No caso dos professores, os gestores de escola ganharam maior controle, enfatizando normas mais claras. No caso dos assistentes sociais geriátricos, os formuladores de políticas deram maior ênfase no papel dos assistentes sociais na estruturação dos serviços para os idosos, ao reduzirem o seu foco no aconselhamento. De maneira previsível, as reformas mudaram e restringiram a discricionariedade, mas não a eliminaram. Muitas vezes, os assistentes sociais relataram resultados positivos porque as exigências dos postos de trabalho eram mais claras, embora muitos ficassem consternados com o que consideraram uma perda de *status* e de autoridade.²⁶

As agências de emprego têm recentemente dedicado grande volume de recursos automatizados para a coleta de informações e funções de admissão, em parte, para reduzir a discricionariedade dos assistentes sociais quando desnecessária para o efetivo funcionamento da organização pública, mas principalmente para aumentar a produtividade e reduzir os custos do processamento de pessoas, uma tendência acelerada pela Internet e pela ampla disponibilidade de computadores. A aplicação da tecnologia da informação pode levar a ganhos de produtividade extraordinários. Para dar um exemplo, os tão difamados departamentos de veículos, as organizações que foram tidas como garotos-propaganda para a ineficiência do governo, expandiram seus serviços, reduziram significativamente os tempos de espera, e mantiveram os custos baixos por meio de inovações no processamento de dados e pela utilização da Internet. Na Virgínia, em 2008, por exemplo, o *Department Motor Vehicles* (DMV) – Departamento de veículos motorizados – reduziu o tempo médio de espera nos centros de atendimento ao cliente, ao longo do ano, de toleráveis 13 minutos

²⁶ Ver Ian Taylor, "Discretion and Control in Education: The Teacher as Street-level Bureaucrat", *Educational Management Administration & Leadership*, v. 35, n. 4 (2007), p. 555–572; Tony Evans and John Harris, "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion", *British Journal of Social Work*, v. 34 (2004), p. 871–895.

para 8. Embora o número de condutores, veículos, e responsabilidades na agência tenham aumentado de forma constante desde 2002, a mão-de-obra na DMV, na Virgínia, diminuiu 3%.²⁷

Como qualquer ferramenta, o uso extensivo da tecnologia da informação pode ser feito corretamente, ou pode também ser feito de forma irresponsável. Quando o estado do Texas tentou reduzir o número de assistentes sociais para realizar a contratação de um provedor privado para receber pedidos *online*, a inovação equivocada privou as pessoas da cobertura assistencial. A inscrição no Programa de Seguro de Saúde para Crianças, por exemplo, diminuiu em 127.000 o número de crianças em um período de cinco meses.²⁸ Este é um caso dramático dentro de um tema geral, com racionalização da admissão através do autoatendimento: os custos para os cidadãos e potenciais demandantes de serviços por terem sido deixados de lado (e assim não se registraram oficialmente) por falha da organização.²⁹

Os sistemas de informação automatizados não eliminam as preocupações sobre a agilidade (muitas vezes deixam de tratar as pessoas como indivíduos que apresentam circunstâncias únicas), mesmo em inovações tais como o fornecimento de informações ou pela procura por informações diretas dos cidadãos. Em 1997, o governo australiano criou um sistema informatizado voltado a fornecer as funções de avaliação e encaminhamento para os desempregados. O esquema foi apontado como uma proposta mais afinada às avaliações sobre a capacidade e o potencial do indivíduo,

²⁷ Departamento de Veículos Motores da Virginia, "*Virginia Performs*" disponível em: <http://vaperforms.virginia.gov/agencylevel/src/ViewAgency.cfm?agencycode=154> (acesso em 24 de outubro, 2009).

²⁸ Célia Hagert, "*Updating and Outsourcing Enrollment in Public Benefits: The Texas Experience*" (Austin, Tex.: Center for Public Policy Priorities, novembro, 2006), disponível em: http://www.cppp.org/files/3/CP PP_PrivReport_%28FS%29.pdf (acesso em 11 de outubro, 2009).

²⁹ Sobre os custos ocultos para os cidadãos sobre os esforços para economizar dinheiro através do que é anunciado essencialmente como uma reforma administrativa, ver Michael Lipsky, "*Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs*", *Social Service Review*, v. 58 (1984), p. 1–17.

mas também foi destinado a impor duras sanções financeiras que os colaboradores de nível de rua não teriam confiança para cobrar. Segundo o pesquisador Greg Marston, o sistema falhou em ajudar as pessoas na procura por emprego com expectativas específicas, e a tarefa coube ao quadro das organizações de formação e aconselhamento, encarregadas de ajudar as pessoas a encontrar trabalho.³⁰

Outras preocupações com relação ao serviço dos sistemas automatizados incluem assegurar que as bases de dados sejam mantidas, apesar das pressões para reduzir os custos e a manutenção de sistemas, mesmo quando o aumento do acesso a uma organização possa resultar em maior demanda, sendo esta considerada mais custosa para responder.³¹ Os sistemas de informação devem se certificar de que o assistencialismo seja orientado também para aqueles que não têm computadores ou não podem usá-los, e que barreiras de linguagem e outros problemas de acesso dos cidadãos também devem ser considerados.

Reestruturação de incentivos e sanções

Além de simplesmente reorganizar o problema da discricionariedade de nível de rua, reduzindo-o, mais significativa será a forma como os gestores influenciam na discricionariedade dos burocratas de nível de rua por meio da reestruturação dos incentivos e sanções aos trabalhadores. Nessa reestruturação, as ações dos burocratas de nível de rua podem “somar” ainda à política produzida pela organização, porém, a política, de fato, atende melhor às expectativas dos gestores. Essencialmente, os

³⁰ Greg Marston, “*Employment Services in an Age of E-Government*”, *Information, Communication & Society*, v. 9, n. 1 (fevereiro, 2006), p. 83–103.

³¹ David Landsbergen, “*Screen Level Bureaucracy: Databases as Public Records*”, *Government Information Quarterly*, v. 21 (2004), p. 25.

gestores aumentam a probabilidade de que os resultados mudem na direção desejada.³²

Cinco exemplos ilustram esta abordagem. Destes, os quatro primeiros recontam os esforços para alterar o comportamento dos burocratas de nível de rua em relação aos clientes – nos três primeiros reduzindo a generosidade dos assistentes sociais e, no quarto exemplo, expandindo a sua utilidade.

Os grupos relacionados a diagnóstico. Na tentativa de controlar os custos médicos, desde 1983, o Programa Medicare tem exigido que os hospitais atribuam à maioria dos pacientes novos grupos relacionados a diagnóstico (GRDs). O sistema GRD fornece uma base para a padronização de tratamentos e controle de custos por meio da atribuição de um nível de pagamento previamente calculado para o tratamento da condição diagnosticada, em vez de pagar por cada procedimento. Os hospitais têm um forte incentivo para eliminar procedimentos que podem vir a resultar em custos que excedam a taxa de reembolso. Embora os GRDs possam ser, e de fato são, uma aposta concreta (ao atribuírem diagnósticos auxiliares para cobrir custos inesperados, por exemplo), essas abordagens têm obtido ampla aprovação na área da saúde, como uma maneira de refrear a discrepância de valores sem intromissão na decisão médica. Em essência, o uso de GRDs leva à convergência em torno de uma norma de tratamento e pagamento, porém, sem comprometer os pareceres médicos e sem ameaçar a sagrada relação médico-paciente.

Controle de qualidade na administração do bem-estar social. Seja qual for a origem do empreendimento, público ou privado, ele deve valorizar substancialmente a manutenção de padrões e a garantia da qualidade de seus produtos e/ou processos. Na administração do bem-estar social, controle de qualidade, essencialmente, significa que as agências

³² Nesta seção, elaborei Michael Lipsky, "The Paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy", em Michael Adler et al., eds., "The Sociology of Social Security" (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991), p. 212–228.

de assistência social (até o nível administrativo de “escritório”) coletam informações para assegurar que elas administrem corretamente as políticas estaduais e federais. Na década de 1970, mais particularmente no início da década de 1980, oficiais federais da assistência social procuraram usar o sistema de controle da qualidade não apenas para assegurar a conformidade com a lei, mas também para limitar o que eles consideram como excesso de gastos com o bem-estar social. O mecanismo de redução de despesas mediante o controle de qualidade foi simples e atrativo. O Governo Federal poderia penalizar os estados por erros excessivos com gastos indevidos ao admitir pessoas inelegíveis para os postos de trabalho ou ao autorizar pagamentos excessivos. Mas, na determinação de sanções, eles não contariam erros de rigor, isto é, erros em que os assistentes sociais acabam por recusar candidatos elegíveis, ou mesmo pagamentos autorizados que eram demasiado baixos.

Como resultado, as campanhas estatais contra os erros concentraram-se exclusivamente em induzir os assistentes sociais a serem mais rigorosos e a se inclinarem no sentido de recusar pedidos, se houver qualquer tipo de incerteza. Ambiguidades na lei foram resolvidas de forma desfavorável para os clientes. Já os beneficiários dos postos de trabalho foram sobrecarregados com os custos comportamentais adicionais, como demonstração do cumprimento dos requisitos de elegibilidade que vieram a se tornar mais onerosos. O controle de qualidade parece ser um mecanismo administrativo neutro inquestionável. Como projetado no presente caso, contudo, houve consequências distributivas distintas.³³

Controle de determinações do seguro por invalidez. Resultados excessivamente liberais no Programa de Seguro Social por Invalidez (*Social Security Disability Insurance - SSDI*) foram objeto de preocupações semelhantes no mesmo período. Os administradores federais acreditavam que muitas das leis dos juízes independentes

³³ Evelyn Brodtkin, *The False Promise of Administrative Reform* (Philadelphia: Temple University Press, 1986).

de direito administrativo (ALJs) não eram estritamente aplicadas às regras do SSDI. Em resposta, eles organizaram uma campanha que incidiu sobre as decisões daqueles juízes, cujos registros sugeriam o favorecimento aos requerentes.

Entre as táticas para redirecionar as tendências dos juízes, considerados como atuar excessivamente em favor dos requerentes, foi desenvolvido um protocolo na tentativa de tornar o processo decisório uma prática de rotina; acompanhar e divulgar as taxas de reversão de cada um dos juízes para chamar a atenção daqueles que eram considerados "excessivamente generosos" e, em seguida, "aconselhar" aqueles juízes que mais se desviaram da norma; submeter as decisões dos juízes a protocolos de controle de qualidade; e submeter as decisões dos juízes a um limite de tempo, que restringia os juízes de reunir evidências adicionais que poderiam vir a ser favoráveis a um caso particular de um requerente.³⁴ Para fins de esclarecimento, essas alterações administrativas se concentraram em alterar as escolhas feitas pelos juízes sem contestar seu direito de tomar decisões a respeito de qualquer caso particular apresentado.

Transformando as orientações do assistente social. Os três exemplos apresentados ilustram os esforços dos administradores para aumentar a probabilidade de que as decisões discricionárias sejam feitas em virtude de reter os benefícios para os potenciais beneficiários. Um exemplo contrário é fornecido pela transformação do Departamento de Assistência Social de Massachusetts, na década de 1980. Nele, houve uma transformação de uma organização que trabalhava com atividades de apoio à renda e monitoramento da elegibilidade dos beneficiários para uma organização que passou a se dedicar a inserir os beneficiários de assistência social em postos de trabalho.

³⁴ Jerry Mashaw, *"Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims"* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1983).

Em 1983, o novo comissário da assistência social, Charles Atkins, adotou, até então de forma inédita, o objetivo de inserir os beneficiários em postos de trabalhos e/ou prepará-los para o trabalho com o objetivo de ajudá-los a sair da pobreza. O Programa Emprego e Opções de Treinamento (*Employment and Training Choices* - ET) foi um dos primeiros programas do país a levar a sério a importância de inserir os beneficiários da assistência social em postos de trabalho (uma receita que iria dominar as discussões sobre o bem-estar social nas décadas seguintes). O Programa ET ofereceria aos beneficiários três serviços principais: avaliação e planejamento de carreira; treinamento e colocação; e educação em apoio à preparação para o trabalho. Uma vez que o programa teria caráter voluntário, os assistentes sociais teriam que persuadir os beneficiários a se inscreverem, aconselhá-los quanto às melhores opções e incentivá-los a persistirem, caso a experiência não viesse a ser satisfatória de imediato. Esses eram os mesmos colaboradores que, apenas alguns meses antes, estavam focados exclusivamente em avaliar a elegibilidade e em determinar os níveis de concessão para os benefícios da assistência social.

Não se tratava de uma tarefa das mais simples estimular os beneficiários de assistência social que, em sua maioria, apresentavam baixa autoestima, detinham pouca experiência de trabalho e algumas poucas habilidades relacionadas aos postos de trabalho e ainda fazê-los acreditar que o novo programa poderia ajudá-los a ter sucesso e ser compensatório a nível pessoal, independentemente dos riscos financeiros. Não foi nada fácil convencer os assistentes sociais DPW a acreditarem e adotarem novos objetivos. Os assistentes sociais teriam que estabelecer um relacionamento com os beneficiários, envolvê-los na discussão de assuntos não diretamente relacionados com as principais preocupações dos beneficiários em relação ao bem-estar social e persuadi-los a investigar as opções que o programa tinha a oferecer. Essa persuasão teria que ser feita por assistentes sociais, que não foram treinados para esse trabalho e que, há pouco tempo, estavam concentrados em um conjunto de prioridades distintas.

Em 1987, tanto o Departamento como a Fundação independente de Tributos de Massachusetts concordaram (embora tenham diferido em alguns detalhes) que o Programa ET inseriu dezenas de milhares de pessoas em postos de trabalho, reduziu o cadastro de assistência social e economizou o dinheiro do contribuinte. Embora críticos tenham considerado algumas informações do Programa ET como não comprovadas por resistência do Estado e os beneficiários da assistência social tenham sido submetidos a uma avaliação com atribuição aleatória, poucos questionamentos foram esperados, tendo em vista a transformação da equipe de assistência social do Estado.³⁵

Em seu estudo a respeito do Programa ET, Robert Behn resume como os gestores alteraram radicalmente o comportamento, a motivação e o nível de produção desses assistentes sociais de nível de rua.³⁶

1. Estabeleceram uma missão clara para a organização e desenvolveram ampla gama de eventos e veículos de comunicação para as diferentes classes e posições sociais.
2. Criaram metas específicas para os indivíduos e para cada unidade de trabalho, não deixando dúvidas sobre as maiores prioridades da organização.

³⁵ Robert Behn, *Leadership Counts: Lessons for Public Managers from the Massachusetts Welfare, Training, and Employment Program* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991). Este relatório também se baseia em minhas experiências como Consultor no Departamento de Assistência Social Pública de Massachusetts, de 1983 a 1988. Os líderes do departamento resistiram à avaliação por meio de atribuição aleatória, apesar da considerável pressão para fazê-lo, principalmente por duas razões. Primeiro, eles acreditavam colocar as pessoas em postos de trabalho e, por conseguinte, consideravam errado negar aos cidadãos o acesso a alguns serviços importantes. Em segundo lugar, eles acreditavam que não seria possível isolar um grupo de controle verdadeiro, porque muitas atividades ET consistiam em uma publicidade estadual e em esforços coletivos para ajudar os beneficiários do bem-estar social. Consulte a ampla discussão de Behn sobre a aplicação de normas de atribuição aleatória de experimentação em ET, cap. 9.

³⁶ *Ibid.*, cap. 1.

3. Monitoraram a performance e recompensaram o sucesso dos assistentes sociais individualmente e a nível da unidade.
4. Engajaram-se pessoalmente no monitoramento do desempenho da organização.

O Programa ET estabeleceu uma nova missão para o departamento de assistência social e recrutou seus colaboradores a apoiarem a missão, promovendo incansavelmente os indicadores de sucesso, mantendo o controle de desempenho e transmitindo aos assistentes sociais sua relevância para a nova missão da organização.³⁷

CompSTAT. A CompSTAT é uma iniciativa bem-sucedida e amplamente replicada que aparece para incorporar esses princípios. A reforma administrativa da polícia teve início durante a administração do Comissário William Bratton, em Nova Iorque, em 1994.³⁸ A CompSTAT se diferenciou pelo armazenamento de dados de alta qualidade e pela geração de relatórios de estatísticas de crimes a nível distrital para responsabilizar os delegados. Os delegados, assim como os administradores do bem-estar social que estão sujeitos às iniciativas de controle de qualidade referidas anteriormente, se comprometem com o envolvimento de policiais para alcançar os resultados desejados.

Em reuniões mensais com o alto comando do Departamento de Polícia, os administradores exigem que todos os comandantes da corporação

³⁷ Para um relatório de uma agência do bem-estar social que não implementou ferramentas de gestão comparáveis e não conseguiu transformar as orientações dos trabalhadores, ver Marcia K. Meyers et al., "On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?" *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 17, n. 1 (1998), p. 1–22. Soeren Winter e colegas, em muitos trabalhos, têm explorado em uma base empírica as contribuições das iniciativas de gestão de pessoas, políticas públicas, e outras intervenções de nível de rua para tornar o desempenho dos burocratas em conformidade com as diretivas da política na Dinamarca. Ver, por exemplo, Peter J. May e Soeren Winter, "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, n. 3 (2009), p. 453–476.

³⁸ Para as origens do CompSTAT, ver Jack Maple, "The Crime Fighter: Putting the Bad Guys Out of Business" (Nova Iorque: Random House, 2000).

estejam prontos para cumprir suas metas e explicar as tendências em seus distritos que requerem maior atenção. Se houve um alto volume de assaltos, por exemplo, o delegado pode vir a ser interrogado sobre o ocorrido e o que ele (ou ela) pretende fazer a respeito desse tema. O sistema funciona quando os delegados, com clareza sobre suas prioridades, com base nos dados do distrito e através dos encontros mensais urgentes, estabelecem as estratégias para melhorar o desempenho de suas respectivas unidades. Em um determinado nível, os elementos críticos existentes no caso ET estão presentes aqui: clareza da missão, acompanhamento próximo do desempenho e forte envolvimento da liderança da organização.

Na avaliação dessas reformas, uma questão-chave é se o foco em um aspecto específico da missão acaba afastando os burocratas de nível de rua de suas responsabilidades em um grau considerado prejudicial. O monitoramento e a avaliação de desempenho de uma determinada medida melhoram o desempenho no trabalho em geral? Ou o foco em uma única dimensão do trabalho altera sutilmente o trabalho em si de maneira negativa?

Na CompSTAT, a polícia não está isenta da responsabilidade pela execução da lei fora das prioridades departamentais e, em qualquer caso, se surgem novas tendências de criminalidade, ela também pode ser acionada. Na experiência do Programa ET, a colocação em postos de trabalho foi apenas uma das muitas prioridades departamentais que receberam atenção especial por meio do acompanhamento e do *feedback* da alta gestão. Por exemplo, no Programa ET, manter um bom registro do controle de qualidade permaneceu como uma prioridade específica da organização, embora a primeira prioridade fosse o emprego dos beneficiários. A CompSTAT tem sido amplamente emulada em outros departamentos de polícia, e os seus princípios têm sido amplamente adotados em esforços para melhorar a responsabilização em outras organizações e, nos casos de Baltimore e Washington (esfera de governo), iniciativas a níveis mais amplos.

Como em quaisquer replicações de modelo, o sucesso desses esforços depende de quão fielmente o modelo de fato é produzido.³⁹

Essas reformas da burocracia de nível de rua procuram aproveitar a medição para preservarem o desempenho com as apropriadas sanções e recompensas. Seu sucesso parece depender do alinhamento da nova abordagem com os valores centrais da organização, a clareza da missão e, na medida em que os burocratas de nível de rua podem, melhorar seu desempenho na prossecução da missão.⁴⁰ Esses exemplos demonstram que os gestores podem influenciar o comportamento dos burocratas de nível de rua por estrategicamente escolherem os tipos de dados a serem coletados sobre o desempenho dos assistentes sociais e os incentivos com que eles respondem a esses dados.

Investir em burocratas de nível de rua

Um paradoxo da prestação do serviço público nas sociedades democráticas é que as políticas devem ser administradas de forma justa: pessoas em situação similar devem ser tratadas de forma igualitária. E ainda, como James P. Wilson enfatizou há muitos anos, também queremos que nossos serviços públicos possam responder às questões do caso apresentado.⁴¹ Embora a resposta para cada caso, na prática, possa ser comparada a um pesadelo, pelo menos em princípio queremos que os serviços públicos possam reconhecer diferenças importantes e relevantes. Na busca por respostas, gerir a burocracia de

³⁹ Em muitos artigos, Robert Behn procura identificar os principais elementos do CompSTAT para uma gama de reformas da gestão pública que se propõem a construir sobre o modelo. Ver, por exemplo, "*Designing PerformanceStat*", *Public Performance and Management Review*, v. 32, n. 2 (dezembro, 2008), p. 206–235.

⁴⁰ Para outro exemplo de moldar o comportamento dos trabalhadores no sentido de generosidade, ver Robert Garot, "*Bias Forged through Suspicion: The Housing Gatekeeper Reconsidered*", em Stacy Burns, ed., "*Sociology of Crime, Law, and Deviance*", v. 6 (Greenwich, Conn.: JAI Press, 2005), p. 77–104.

⁴¹ Ver p. 15, deste volume.

nível de rua por meio da manipulação de medidas, incentivos e sanções é relativamente de pouco uso.

O serviço público das burocracias deve enfatizar a responsividade em duas circunstâncias. Primeiro, estudos de burocracias de nível de rua e a experiência cotidiana nos remetem à questão de que precisamos que funcionários públicos sejam flexíveis e, de fato, úteis. Considere os seguintes exemplos:

1. O assistente social, subvertendo a regras rigorosas, retém um beneficiário em suas listas de espera, enquanto adquire a documentação necessária.
2. Um responsável pelo registro de informações instrui o candidato a ser treinado sobre como apresentar seu caso para se qualificar para o recebimento de um benefício.
3. A equipe do hospital identifica um paciente com uma condição médica relatada que permite que ele permaneça no hospital um dia ou dois a mais, enquanto os membros da equipe definem um plano de alta mais adequado.
4. O professor dedica um tempo extra a um aluno novo.
5. O policial acompanha um motorista em alta velocidade até o hospital porque a esposa do motorista está prestes a entrar em trabalho de parto.

Em todos esses casos, o cuidado apresentado pelo funcionário público mexe com nossa imaginação e confirma nossa crença de que as estruturas públicas são capazes de tratar as pessoas como indivíduos, e não apenas como números a serem processados.

Quando aqueles que detêm autoridade decidem responder com generosidade às pessoas em necessidade (apesar das regras

indicarem o contrário), nos remetem a considerar o que a socióloga Lisa Dodson inteligentemente chama de “a moral desprestigiada”.⁴² Os membros atuantes pela “moral desprestigiada” não procuram causar tormentos. O que eles fazem é ignorar as regras que devem impor, a fim de ajudar as pessoas em necessidade, em geral com pouco custo para a sociedade.

Atos de flexibilidade não beneficiam apenas o receptor da boa ação, mas também têm grandes implicações para a sociedade. Após apresentar um caso em que um conselheiro de reinserção profissional desconsiderou a burocracia para prover um computador para um cliente, Steven Maynard-Moody e Michael Musheno descrevem o conselheiro como uma pessoa engajada “em um ato que redime o Estado pelo rompimento do caminho burocrático.”⁴³ Além disso, sugerem um contexto em que os valores coexistentes da comunidade, às vezes, tendem a entrar em conflito com as normas burocráticas. Muitos dos sistemas administrativos permitem tal flexibilidade sob determinadas circunstâncias, embora a flexibilidade possa ser mal utilizada e possa resultar na intenção política de uma forma generalizada. Assim, como em muitas questões na análise das políticas públicas, o grau adequado de flexibilidade é uma questão de equilíbrio.

O tratamento igualitário é um requisito para a construção da confiança social. Mas as boas regras permitem exceções apropriadas. Então, como pode uma sociedade tolerar exceções nas políticas de bem-estar quando o universalismo é tão importante? As exceções que favorecem as pessoas por causa de seus laços sociais ou étnicos minam a confiança popular perante o senso de justiça do governo. Não se pode especificar onde os limites devem ser definidos, mas podemos reconhecer que a

⁴² Lisa Dodson, *The Moral Underground: How Ordinary Americans Subvert the Unfair Economy* (Nova Iorque: New Press, 2009). Esse comportamento foi descrito como “sabotagem” da agência pública em John Brehm e Scott Gates, *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997).

⁴³ Steven Maynard-Moody e Michael Musheno, *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003), p. 24.

capacidade de resposta dentro de uma norma de aplicação das regras universalistas pode ser consistente, conjuntamente aos serviços públicos justos e eficazes, mesmo que isso exija o afastamento da obrigação estrita de um desempenho mecânico. As exceções que marcam o órgão público superior devem ser aquelas que irão passar em um teste de merecimento por aprovação popular, com base na apresentação de fatos e valores locais, e não está contaminado por implicações de favoritismo baseado na identidade dos favorecidos.

A segunda circunstância que as burocracias do serviço público devem salientar em relação à capacidade de resposta é quando os serviços públicos exigem a iniciativa individual, o cultivo da experiência e um grau de empatia que não pode ser reduzido às esferas administrativas. Assim, há um outro “problema” da burocracia de nível de rua que é totalmente diferente do que vimos até agora: como garantir que pessoas empregadas pelo Estado para ensinar, julgar, avaliar e aconselhar tenham as habilidades, a experiência e o treinamento necessários à discricionariedade de uma forma adequada e eficaz? Para algumas ocupações de nível de rua (mais do que para outras), torna-se essencial que as decisões sejam tomadas levando-se em consideração cada caso (ou situação) em particular, pela implantação de um profundo conhecimento prático com compromisso e senso comum que não podem ser codificados e automatizados. Como Michael Hill e Peter Hupe mencionam, “reforçar a discricionariedade de nível de rua, sob certas condições, pode ser mais funcional para a implementação dessas políticas do que de fato as coibir.”⁴⁴ (HILL; HUPE, 2002, p. 27).

Nenhuma criança deixada para trás

Essas questões são refletidas no drama que se deu nos Estados Unidos durante a maior parte da década atual na reforma educacional. O

⁴⁴ Michael Hill e Peter Hupe, *“Implementing Public Policy”* (London: Sage Publications, 2002), p. 27.

legado da legislação da administração Bush, a Lei Nenhuma Criança Deixada para Trás (*No Child Left Behind* - NCLB), de 2001, aspira à melhoria dos resultados educacionais para todas as crianças e, em especial, a diminuir a diferença de desempenho entre jovens de diferentes grupos socioeconômicos. Para atingir seus objetivos, a NCLB exige que os Estados testem todas as crianças em matemática e em inglês e possam aplicar sanções às escolas que não conseguem realizar os progressos adequados. Em essência, trata-se de um enorme exercício de avaliação de desempenho, com as escolas individuais atuando como unidades de análise.

A teoria da NCLB é de que a realidade (ou a ameaça) do baixo desempenho nas avaliações e a perspectiva de sanções severas em caso de um fraco desempenho escolar irão mobilizar os gestores das unidades educacionais e de suas comunidades para melhorar as escolas. Se a lei produziu progressos mensuráveis mesmo que sob contestação, existem algumas indicações de melhorias no desempenho escolar, principalmente nas escolas com altas proporções de alunos de origem racial ou étnica desfavorecida. Os defensores de uma reforma educacional se reúnem agora sob um cenário de mudança substancial, em vez de rejeitar a nova abordagem por completo.⁴⁵

Um problema óbvio com a lei, identificado por muitos observadores, é que a ênfase em testes distorce o currículo no sentido do cumprimento dos testes, negligenciando outras preocupações que não contribuem diretamente para os resultados mais elevados dos testes. A tarefa das escolas nunca foi exclusivamente a de transmitir informações. Testes em massa não avaliam a habilidade dos alunos em manipular o conhecimento de maneiras específicas, as quais serão necessárias mais tarde em suas vidas, sem contar com a necessidade de se estimular

⁴⁵ A ênfase da lei precisa mudar no sentido da aplicação de sanções, por falha em não obter a pontuação nos testes na responsabilização dos estados e localidades pelas alterações sistêmicas que melhoram o desempenho do aluno". "Joint Organizational Statement on No Child Left Behind (NCLB) Act" disponível em: <http://www.fairtest.org/joint%20statement%20civil%20rights%20grps%2010-21-04.html> (acesso em 10 de dezembro, 2009).

a criatividade individual, treinando os jovens em como se relacionar bem com os demais, assim como no cultivo de virtudes cívicas, para citarmos apenas algumas das qualidades da mente reflexiva de uma boa educação.

Existe uma ampla compreensão na comunidade de pesquisa de que “educar para o teste” apresenta várias desvantagens. Isso ofusca do currículo matérias em que os alunos não estão sendo testados, tais como Artes, Educação Física e estudos culturais.⁴⁶ Também distorce e simplifica excessivamente as matérias a serem testadas. De forma mais ampla, os testes ignoram a demanda de todos os segmentos da sociedade que exigem que as crianças se tornem solucionadores de problemas e pensadores críticos do futuro.”⁴⁷ Em princípio, os estados poderiam melhorar seus testes, mas esses esforços são custosos e, em muitos casos, os estados têm um interesse perverso em reduzir o rigor dos testes para assegurar que mais escolas atendam aos padrões mínimos.⁴⁸

Um problema mais complexo relacionado à NCLB, e uma questão que geralmente confronta as reformas de avaliação de desempenho, é a dificuldade de se abordar a questão estratégica para a melhoria efetiva de sua realização na prática. Em princípio, a responsabilização baseada no desempenho deixa em aberto a questão de como os resultados são alcançados; incentivar a flexibilidade para alcançar objetivos é mais ou menos o objetivo dessas abordagens. No entanto, se a construção de

⁴⁶ Para dar um exemplo com implicações significativas, em algumas escolas que atendem estudantes nativos americanos, unidades de estudo centradas na história e na cultura dos nativos americanos (temas críticos para ajudar jovens nativos a entender e a valorizar o seu patrimônio) têm sido abandonadas pelas escolas, pela prioridade aos resultados dos testes impostos. Apresentação por Hon. Ernie St. Germaine, Honoring Nations Symposium, Cambridge, Mass., 18 de setembro, 2009.

⁴⁷ Gerald Grant and Christine E. Murray, *Teaching in America: The Slow Revolution* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), p. 215.

⁴⁸ Dorothy Anagnostopoulos utiliza uma perspectiva da burocracia de nível de rua para analisar as respostas dos professores de Chicago para uma nova agenda de responsabilidade em *The New Accountability, Student Failure, and Teachers' Work in Urban High Schools*, Educational Policy vol. 17, no. 3 (julho, 2003), p. 291–316.

um regime baseado no desempenho absorver os recursos excessivos e a atenção dos administradores, a criação de formas para alcançar melhores resultados pode ser prejudicada. Esse ponto é particularmente relevante para a NCLB, dada a substancial evidência de que a melhoria da capacidade de formação dos professores é um dos caminhos mais poderosos para a melhoria dos resultados escolares.⁴⁹

A NCLB exige que os estados empreguem “professores altamente qualificados”, mas, para isso as escolas necessitam apenas contratar educadores que sejam licenciados nas principais áreas acadêmicas, possuam diploma de bacharel e tenham feito cursos em sua área de estudo (como evidenciado, por exemplo, por seu certificado de pós-graduação). Esse é um padrão decididamente superficial do que se constitui a “alta qualificação” de um bom educador. Expectativas mais altas de formação e preparação de professores produziriam resultados muito melhores. Para recomendar a abordagem do Conselho Nacional de Ensino Profissional (NBPTS), Maria E. Dilworth e José A. Aguerreberre sugerem que os professores altamente qualificados devam atender aos seguintes critérios:

1. Ser treinados em suas áreas e amplamente conceituados em Artes Liberais, de modo a serem capazes de ajudar os alunos a fazerem conexões entre as distintas áreas.
2. Comandar uma variedade de abordagens de aprendizagem e serem capazes de adaptar as suas abordagens para alunos com diferentes necessidades e estilos de aprendizagem.

⁴⁹ Linda Darling-Hammond e Milbrey Wallin McLaughlin, “*Investing in Teaching as a Learning Profession*”, em Darling-Hammond e Gary Sykes, eds., “*Teaching as the Learning Profession*” (San Francisco: Jossey-Bass, 1999), p. 376–411; ver também, Ron Haskins e Susanna Loeb, “*A Plan to Improve the Quality of Teaching in American Schools*” (resumo da política, The Brookings Institution, Primavera, 2007), disponível em: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2007/spring_childrenfamilies_haskins/spring_childrenfamilies_haskins.pdf (acesso em 29 de novembro, 2009).

3. Estar comprometidos com o ensino e a crença de que todos os alunos podem aprender.⁵⁰

A última não é uma questão irrisória e é separável da área temática do conhecimento e dos métodos de ensino. Um bom ensino depende da dedicação e da convicção do professor de que os alunos serão capazes de ter sucesso. Os alunos que foram ensinados por professores certificados pela NBTPS, em 2009 (quase 83.000), alcançaram uma taxa mais elevada do que aqueles ensinados por professores não-certificados, como mensurado por avaliações na Carolina do Norte, Arizona e Flórida.⁵¹

Em princípio, todos os burocratas de nível de rua (desde profissionais da área da saúde até os oficiais de polícia) devem ser capazes de prestar atendimento a uma situação (ou cliente) da melhor maneira possível. Igualdade de tratamento pode significar um tratamento diferente para alcançar a igualdade de resultados, especialmente ao responder a diversos grupos de pessoas. No caso dos professores, de acordo com Dilworth e Aguerrebere, isso significa que os professores devem conhecer bem os seus alunos, como indivíduos e como crianças de origens compartilhadas, porém variadas. Os professores que aplicam uma “pedagogia culturalmente responsiva” irão entender, por exemplo, “quais os tipos de erros que um aluno que está aprendendo inglês estará propenso a fazer, com base nos padrões existentes de sua língua nativa.”⁵² (DILWORTH; AGUERREBERE, 2007, p. 127)

Os sistemas de responsabilização com indicadores únicos são como ímãs para as críticas porque os serviços públicos raramente têm metas

⁵⁰ Mary E. Dilworth e Joseph A. Aguerrebere, “NCLB’s Highly Qualified Teacher: A Placeholder Definition”, *National Journal of Urban Education and Practice*, v. 1, n. 2 (Outono, 2007), p. 111–135.

⁵¹ Ver Dilworth e Aguerrebere, p. 127.

⁵² Dilworth e Aguerrebere, p. 119.

unitárias.⁵³ O desafio para os críticos e defensores da NCLB é se a redução da missão das escolas para a realização dos testes atuais é uma reconceituação aceitável de nossas expectativas em relação às escolas. Uma avaliação generosa da NCLB é que a lei tem colocado o cumprimento das metas de cada aluno no centro de um debate nacional e situou o problema ao nível de cada escola. Como mencionado, a lei é demasiadamente simplista a respeito do que constitui uma boa educação, e é também mais ou menos silenciosa sobre como alcançar melhores resultados. Apesar das críticas substanciais, a lei terá se mostrado valiosa se as iterações futuras vierem a apoiar investimentos substanciais em relação aos salários dos professores, condições de trabalho e normas e treinamento.

O caso dos serviços de proteção à criança

Outra questão que clama por maior investimento em treinamento e pela preparação de encontros com os cidadãos é o Serviço de Proteção à Criança. Os assistentes sociais do Serviço de Proteção à Criança (*Child Protective Services* – CPS) são, de alguma forma, os burocratas de nível de rua mais populares. Eles exercem poderes de autoridade em seu mandato ao realizarem a remoção de crianças ameaçadas de suas casas. Entretanto, em nome das famílias que recebem apoio, espera-se que exerçam essa autoridade da forma mais rara possível. Embora sua presença em uma situação familiar sempre sugira que eles possam decidir por separar as crianças de suas famílias, espera-se, no entanto, que os assistentes sociais do CPS possam usar suas habilidades interpessoais e os recursos da agência para ajudar as famílias a lidarem com suas crises da melhor maneira possível. Como os policiais que lidam diariamente com o fato de que um disparo indevido pode resultar na perda de uma vida inocente (e a um nível pessoal pode levar a uma disciplina severa e de notoriedade pública), os assistentes sociais do CPS são vulneráveis às decisões fatais que devem tomar.

⁵³ Ver capítulo 4.

Não há decisões com maior responsabilidade e risco de graves erros e consequências do que aquelas a respeito de crianças serem ou nos removidas de suas famílias. A remoção de uma criança de sua casa pode representar um pesadelo emocional e, muitas vezes, leva a resultados irreversíveis, mesmo se a criança porventura retorne para casa após um período de separação. Ainda assim, deixar uma criança em um lar onde ela pode vir a ser vítima de violência ou de negligência pode ser ainda mais perigoso, assim como também pode ser um risco para o assistente social. Raramente as escolhas estão livres de problemas futuros.

Mas quem normalmente é chamado a fazer avaliações sobre tais consequências? Harry Spence, comissário do Departamento de Serviços Sociais de Massachusetts, no início da década de 2000 descreveu a força de trabalho supervisionada por ele na época:

“Confiamos aos assistentes sociais, geralmente com idade entre 23 e 30 anos, o trabalho básico no que diz respeito à garantia da segurança das crianças, com uma média de mandato de 1 ano e 11 meses no Departamento, e após treinamento específico pelo período de um mês. Solicitamos a eles que atentamente observem, por algumas horas por mês, cada uma das 18 famílias, muitas vezes em circunstâncias de grande tensão e até mesmo perigo iminente. Exigimos que eles, então, prevejam o comportamento futuro da família e tomem decisões que levem a uma solução, com base nessas observações periódicas. Eles sabem que, se eles cometerem erros graves, uma criança pode vir a perder a vida e eles serão demitidos e publicamente execrados”.⁵⁴ (SPENCE, 2002, p. 3).

O desafio para o Departamento de Serviços Sociais de Massachusetts (DSS) não estava no desenvolvimento de mecanismos de responsabilização para assegurar o cumprimento dos objetivos da organização, pois estes já existiam em indicadores, tais como o

⁵⁴ Carta ao legislativo, Lewis H. Spence, Comissário do Departamento de Serviços Sociais, 24 de abril, 2002, p. 3.

número de visitas domiciliares, e eram complementados com extensos relatórios. De qualquer forma, a medida de desempenho operacional ou tácita era saber se os casos de um assistente social eram excluídos das páginas do jornal.

Ao considerar se ele deveria assumir o cargo, Spence viu no DSS de Massachusetts um último desafio para a administração pública: assistentes sociais inexperientes e mal treinados praticavam um trabalho social defensivo e teriam pouco apoio gerencial caso cometessem erros. Para tomar decisões acertadas, o trabalho do DSS deveria ser aprimorado.

No que diz respeito à preparação dos assistentes sociais, Spence investiu em treinamento e criou um Instituto para assistentes sociais dos serviços de proteção em uma universidade estadual, próxima a Boston. Assim como a abordagem para a formação de professores mencionada anteriormente, ele também enfatizou os requisitos para a empatia no trabalho. Ele relatou que o Serviço Social era tanto uma "arte" quanto um conjunto de habilidades, e que consiste em "uma conexão emocional e sensível para a família e a criança," e um "hábito de auto reflexão" que foi apoiado por uma "comunidade de profissionais auto reflexivos."⁵⁵ Essas observações são notáveis, pois, na mente do público, os assistentes sociais que trabalham na proteção à criança não são vistos como profissionais empáticos e só recebem atenção quando uma decisão ou uma não-decisão ocasiona consequências graves.

Ao refletir sobre o entendimento de que o trabalho do serviço de proteção exigia repensar a estrutura de tomada de decisão na prática, Spence introduziu duas reformas consideradas incomuns, projetadas para superar o modelo paralisante (até então conduzido pelo medo) de práticas de proteção à criança.

⁵⁵ Lewis H. Spence, "Letter to Fellow Employees", 21 de janeiro, 2005, p. 2.

Uma inovação foi introduzir, nas rotinas do Departamento, o modelo médico de prevenção aos erros. No passado, os assistentes sociais que tiveram resultados quase desastrosos ainda tinham receio de falar sobre eles, ou mesmo de procurar ajuda por acharem que seriam repreendidos. As consequências de um erro poderiam ser tão grandes, que os assistentes sociais que tinham “quase cometido erros” nunca os discutiram abertamente ou procuraram aconselhamento sobre como poderiam ter lidado com situações se estas fossem tratadas de forma diferente. Ao DSS, faltava a norma cultural de pedir ajuda ou aconselhamento.

Em resposta, Spence introduziu uma versão da análise de casos “sem falhas” a ser amplamente adotada em hospitais dos Estados Unidos, depois de ter sido pioneira na Administração de Veteranos.⁵⁶ Sob esse modelo, os colaboradores eram incentivados a trazer casos preocupantes para revisão. O modelo rejeita a abordagem do “erro” e culpa a responsabilização em favor de uma cultura na qual é seguro discutir e acusar um erro para melhor incentivar a aprendizagem organizacional. O modelo “sem falhas” funciona ao tornar segura a análise de situações problemáticas sobre os pressupostos de que nenhuma sanção resultará em trazer problemas na prática, e que tais discussões são a base para a melhoria contínua dos colaboradores da organização.

A segunda inovação foi a introdução de uma abordagem de equipe para o trabalho do caso. Dois trabalhadores (em vez de um) seriam responsáveis por cada caso. Essa abordagem confrontaria diretamente uma imperfeição crítica apontada no sistema atual de que um único trabalhador, com pouca experiência e poucos recursos para lidar com as tensões da visita, chamaria uma família em crise. Os membros da família eram, muitas vezes, hostis ou intolerantes e frequentemente omitiam informações importantes sobre o funcionamento da família.

⁵⁶ Linda T. Kohn et al., eds., *To Err Is Human: Building a Safer Health System*, Committee on Quality of Health Care in America (Washington, D.C.: National Academy Press, 2000), disponível em: <http://www.nap.edu/openbook.php?isbn=0309068371> (acesso em 19 de outubro, 2009). Ver p. 209-210, este volume.

Uma abordagem de equipe se apresentava como uma opção mais bem vista. O assistente social não seria mais o juiz solitário ao tomar uma importante decisão. Os assistentes sociais poderiam compartilhar anotações e consultar um com o outro sobre o curso da ação. As famílias eram mais próximas, talvez porque acreditassem que eles poderiam apelar para um outro assistente social, caso assim preferissem, ou porque a abordagem em equipe transmitia aos clientes que a agência levava seu caso mais a sério. De qualquer forma, a abordagem de equipe identificou um ambiente mais favorável entre assistentes sociais e clientes.

Nenhum resultado em intervenções do serviço de proteção é exato, particularmente quando a filosofia de proteção à criança alterna entre retirar as crianças de suas casas e manter a integridade da família. A crianças correm risco de vida ou podem ser seriamente prejudicadas, enquanto as famílias estão sob ordens de custódia de proteção, assim como também correm risco de vida ou podem ser feridas por famílias que não recebem a intervenção do Estado. Na nova abordagem de responsabilização, Spence nunca se mostrou conivente se os assistentes sociais levassem a culpa, caso uma criança viesse a óbito sob os cuidados dos departamentos, e quando o assistente social tivesse feito um esforço de boa-fé considerável para executar a política da organização. Ele reconheceu que o trabalho era repleto de perigos e incertezas e defende o relato com respeito à proteção aos assistentes sociais quando o infortúnio ocorresse, como inevitavelmente poderia acontecer.

Essa abordagem para reformar os serviços de proteção reconhece que o juízo humano é essencial para a eficácia das políticas públicas e que o principal desafio para a gestão é melhorar a capacidade dos assistentes sociais para tornar a tomada de decisões distante da esfera emocional tanto quanto possível, com base na situação de cada caso em particular, e procurando evitar os medos ou receios gerados, ou mesmo o instinto nas decisões em optar pelo caminho mais fácil nos julgamentos.

O caso dos serviços de proteção pode ser considerado dramático, porém, os princípios não são exclusivos dessa política pública. Eles

se aplicam, por exemplo, para o caso dos serviços de saúde mental da criança, em que os profissionais devem recomendar um esquema terapêutico e encaminhamento para programas de apoio, com relativamente pouca certeza se o cliente irá responder positivamente, mas com o conhecimento de que a referência terá consequência para o cliente e a família ou mesmo a respeito do ambiente de colocação.

As burocracias de nível de rua, tais como os serviços de proteção à criança, as avaliações de saúde mental e a própria polícia, são atores em ambientes no quais as questões de confiança pública são particularmente mediadas. Temos algumas razões para crer que a confiança dos cidadãos na sociedade está relacionada à eficácia da burocracia de nível de rua,⁵⁷ assim como temos confiança de que um dos componentes da confiança pública é a justiça empregada na aplicação da lei e na própria administração das políticas públicas.⁵⁸ No caso das burocracias de nível de rua com episódios de cunho negativo, muito mais atenção deve ser dada para auxiliar os cidadãos a compreender a complexidade dos esforços para alcançar os fins públicos e a futilidade de banir todos os erros. Como Murray Edelman observou, é "a rotina de funcionamento... das burocracias de nível de rua, sem muita controvérsia, que confere uma reputação de liderança sobre seus chefes imediatos e também sobre os mais altos funcionários do regime."⁵⁹ (EDELMAN, 1988) Nosso conhecimento sobre as conexões entre a eficácia real dos serviços públicos e o apoio de um amplo setor público inclui uma considerável especulação, porém, esse é um assunto que requer maior atenção.

⁵⁷ Sobre a relação de confiança com o cidadão e as experiências com a política de nível de rua, ver Bo Rothstein, *"The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust"*, Comparative Politics (julho, 2008), p. 441–459.

⁵⁸ Ver Margaret Levi, *"A State of Trust"*, em Valerie Braithwaite e Levi, eds., *Trust and Governance* (Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1998), p. 77–101.

⁵⁹ Murray Edelman, *"Constructing the Political Spectacle"* (Chicago: University of Chicago Press, 1988).

Conclusão

Na década de 1970, como já referido no Capítulo 1, cerca de 3,7 milhões de pessoas estavam empregadas em escolas públicas americanas, sendo a maioria delas professores. Atualmente, a população inclui mais de 5,3 milhões de professores. Mais de meio milhão de pessoas foram empregadas no trabalho policial e, mais recentemente, esse número chegou perto de 1 milhão de pessoas. Antes, 300.000 pessoas trabalhavam no setor do bem-estar social, agora são mais de 540.000, sendo que há muitos outros mais trabalhando em organizações sem fins lucrativos na execução de funções de assistencialismo social.⁶⁰ Esses empregos no setor público aumentam de acordo com o aumento população e são relativamente impermeáveis à automatização e não serão transferidos para o exterior. Considerando padrões sociais razoáveis, eles pagam bem.

Esses e outros serviços públicos que empregam burocratas de nível de rua resistiram às tempestades associadas com a integração racial de seus membros e das comunidades a que servem. A imigração tem introduzido novas culturas, estilos e linguagens nas ruas, salas de aula e áreas de espera, onde as pessoas continuam a receber o que o Estado tem para oferecer ou mesmo impõe a elas. Elas têm sido transformadas por novas formas de se comunicar e pelos registros oficiais. Muitos têm sido desafiados por novas formas de organização de serviços, incluindo *vouchers*, cartas e contratos com organismos sem fins lucrativos.

Em última análise, o trabalho das burocracias de nível de rua resume-se nas relações estabelecidas em encontros individuais ou, ao longo do tempo, entre os cidadãos e as pessoas, cujo trabalho é prestar serviços, dar suporte ou fazer julgamentos sobre como os cidadãos devem responder às leis e às práticas impostas pelas agências públicas. Os supervisores, gestores e decisores políticos devem facilitar esses

⁶⁰ Ver p. 5 deste volume, e "U.S. Census of Government Employment by Geography and by Government Function", março, 2007.

encontros para que se estabeleça o alcance necessário e o caráter particular das trocas.

Nos bastidores desse sistema estão as indústrias virtuais de pessoas que compartilham um interesse em melhorar a eficácia de determinados serviços públicos. Cada burocracia de nível de rua tem seu próprio corpo de professores universitários, pesquisadores, consultores, funcionários federais e diretores das organizações sem fins lucrativos, bem como sindicatos e associações profissionais a nível local, estadual e nacional, que produzem a investigação e a agenda das reformas, *lobby* para resultados favoráveis e mantêm os membros informados. Esses diversos indivíduos acreditam na melhoria das circunstâncias e no desempenho das profissões de nível de rua.

Eles também compartilham de um ambiente político paradoxal. O trabalho que eles executam ou ao qual oferecem suporte é amplamente aceito e, muitas vezes, recebe aprovação considerável, porém, o setor público do qual fazem parte é pouco respeitado. Eles vivenciam o dia-a-dia das operações, em muitos casos, com falta de pessoal e de recursos adequados. Esse é o desafio atual para os defensores desses serviços públicos: equilibrar o respeito no encontro com o indivíduo que está no centro da prestação de serviços de nível de rua e, ao mesmo tempo, negociar as grandes questões para alcançar a eficiência, mantendo as receitas adequadas e servindo como testemunha para o papel crítico dos sistemas públicos na vida cívica.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional

SIG, Quadra 6, Lote 800

70610-460 – Brasília-DF

O que torna um livro um clássico de pensamento não é a complexidade com que as palavras são utilizadas ou a sofisticação da análise. O que torna um livro um clássico é o caráter disruptivo de suas ideias, capaz de marcar um campo de conhecimento. *Burocracia do nível de rua*, de Michael Lipsky, que a Enap traduziu para o português, vem preencher uma importante lacuna de obras clássicas sobre políticas públicas no Brasil. Não é possível pensar o problema da implementação sem recorrer a este clássico do pensamento sobre políticas públicas. E sua influência se deve a uma simplicidade e elegância analítica ímpar.

Fazer uma política pública chegar até o cidadão depende do trabalho desempenhado por burocracias que lidam com o cotidiano da sociedade. O sucesso ou fracasso de uma política nem sempre depende das grandes decisões tomadas no alto escalão da burocracia. Às vezes depende de servidores que lidam com as ruas, que estão na linha de frente do serviço público. Esta obra de referência, agora disponível em português, compõe um conhecimento necessário para pensarmos e desenharmos políticas públicas mais efetivas e melhores.



ISBN 978-85-256-0121-6



9 788525 601216