



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**PROCESSOS DE CATEGORIZAÇÃO PELA BUROCRACIA DE
NÍVEL DE RUA: UM MODELO ANALÍTICO DE TRÊS NÍVEIS**

GABRIELA THOMAZINHO,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Processos de categorização pela burocracia de nível de rua: um modelo analítico de três níveis

Resumo:

Processos de categorização operados por burocratas de nível de rua durante suas interações com cidadãos podem definir quem tem acesso a qual benefício ou sanção, e são fundamentais para a compreensão dos processos de implementação de políticas públicas. Este artigo mobiliza as literaturas de burocracia de nível de rua, processos de categorização e instituições para construir um modelo analítico a ser usado em investigações de tais processos de categorização. O modelo propõe três níveis de análise: i) macroestrutural, composto pelas instituições habitadas; ii) *meso*, relativo aos processos de categorização; iii) microindividual, representado pela agência situada individual. Um exemplo de uso de modelo é dado pelo caso de professores da educação básica. Conclui-se que a principal vantagem do modelo é considerar que processos de categorização ocorrem dentro da relação dinâmica e dialética entre o nível institucional e individual.

Palavras-chave: Burocracia de nível de rua. Desigualdades. Categorização. Instituições habitadas. Agência situada.

Introdução:

Este artigo propõe a construção de um modelo analítico aplicado a estudos de implementação de políticas públicas com foco nos processos de categorização operados por burocratas de nível de rua. Em linha com a agenda que olha para a (re)produção de desigualdades no momento de implementação (Pires, 2019), este trabalho enfatiza a necessidade de se investigar os processos de categorização por seus possíveis efeitos sobre o acesso a serviços públicos de qualidade.

Burocratas de nível de rua são os funcionários públicos da linha de frente do Estado, como policiais, assistentes sociais, enfermeiros, e professores (Lipsky, 2019; Lotta, 2015). Sua principal característica é serem mediadores entre o Estado e os cidadãos. Os burocratas de nível de rua precisam analisar casos complexos e multifacetados e encaixá-los nas categorias administrativas pré-definidas por políticas públicas, dessa forma definindo qual cidadão é elegível para uma política ou alvo de uma sanção (Lipsky, 2019; Lotta e Costa, 2020; Lotta, 2015; Møller, 2009). Dessa forma, a categorização dos cidadãos é uma prática política cotidiana dos burocratas de nível de rua que é capaz de definir quem recebe o quê (Møller, 2009).

Estudos que olham para processos e práticas de categorização na literatura de políticas públicas olharam principalmente para a formulação de políticas e definição de públicos-alvo (Schneider e Ingram, 1993). Mais recentemente, alguns pesquisadores passaram a investigar como processos e práticas de categorização estão presentes e afetam a implementação de políticas públicas (Harrits e Møller, 2011, 2014; Lotta e Costa, 2020; Lotta e Kirschbaum, 2020; Lotta

e Pires, 2020; Møller, 2009). Estes estudos estão associados à literatura de burocracia de nível de rua e serão melhor explorados na primeira seção deste artigo.

Há diversas lacunas no estudo dos processos de categorização operados pela burocracia de nível de rua. Uma delas é compreender por que há variações da categorização na linha de frente, mesmo entre burocratas que atuam nos mesmos contextos organizacionais. Este artigo objetiva contribuir com esta literatura propondo um modelo analítico para compreender a categorização como um processo que se dá no nível *meso* entre agência individual dos burocratas de nível de rua (nível micro) e as instituições que habitam (nível macro). A partir de tal modelo, busca-se evidenciar como processos de categorização estão ancorados nas instituições existentes. Da mesma forma, este modelo propõem uma lente de compreensão para os processos cotidianos de categorização operados por burocratas de nível de rua e como tais burocratas exercem sua agência neste processo.

O artigo está organizado em quatro seções além desta introdução. A primeira seção apresenta as literaturas que foram base para a construção deste modelo analítico: burocracias de nível de rua, categorização, institucionalismo. A segunda seção apresenta o método utilizado para construção do modelo. A terceira seção apresenta o modelo analítico, dá um exemplo de aplicação do modelo e propõem quais podem ser suas contribuições para o campo. Por fim, as considerações finais abordam os limites de tal modelo e questões que ainda devem ser exploradas.

Parte 1. Categorização e burocracia de nível de rua

Processos de categorização apoiam a nossa interação com o mundo (Harrits e Møller, 2011; Møller, 2009). Porém as categorias não existem na natureza ou em uma ‘essência’ das coisas e das pessoas. Ao contrário, os critérios usados para agregar ou separar coisas e pessoas em categorias são socialmente construídos e refletem cada sociedade e época (Yanow, 2003) . Estes critérios elegem certas características como as mais relevantes a serem comparadas quando agrupamos coisas ou pessoas. Com base em tais características, agrupamos pessoas em grupos diferentes ainda que elas tenham outras características similares. Estas outras características são ignoradas neste processo (Yanow, 2003) Este processo de diferenciação e agrupamento é feito por meio de processos de comparação, pertencimento e construção de fronteiras (Harrits & Møller, 2011).

Para além de serem usadas para agregar coisas e pessoas, as categorias também carregam consigo atributos simbólicos que por vezes são transferidos para todos que estão nelas alocados. Por exemplo, em seu uso de senso-comum a categoria ‘fruta’ carrega consigo a ideia de que agrega alimentos ‘naturais’, ‘saudáveis’ e ‘doces’. Os atributos de cada categoria podem ser valorados negativamente ou positivamente. Quando as categorias são utilizadas para agrupar e separar pessoas, elas podem contribuir para o acesso a direitos, a alocação de punições e processos de estigmatização ou admiração (Møller, 2009).

Para o campo de administração pública, o processo de categorização ganha maior relevância por constituir parte das tarefas dos burocratas de nível de rua. Em suas práticas discricionárias, burocratas de nível de rua precisam categorizar cada cidadão que encontram. Tal categorização é quotidiana, mas extremamente relevante, pois define quem recebe o quê (Møller, 2009). A categorização da burocracia de nível de rua é guiada por leis, protocolos, guias de orientação e critérios de elegibilidade. Porém tais orientações normativas precisam ser interpretadas e adequadas para os casos reais e complexos que a burocracia de nível de rua encontra em sua prática cotidiana. Dessa forma, é papel destes burocratas a análise de casos individuais e complexos e a alocação deles em categorias políticas e administrativas pré-definidas, possibilitando que uns sejam elegíveis para benefícios e outros punidos por certas sanções (Lipsky, 2019; Lotta e Costa, 2020; Lotta, 2015; Møller, 2009). Mas a alocação em uma categoria pré-definida pode ser ambígua e requerer do burocrata de nível de rua a avaliação de aspectos não objetivos do cidadão com quem está lidando (Lotta e Santiago, 2017; Møller, 2009).

Uma perspectiva sociológica sobre a burocracia de nível de rua argumenta que todos os burocratas são agentes socialmente situados cujas decisões baseiam-se não apenas em leis e regras formais, mas também em julgamentos morais sobre os cidadãos (Maynard-Moody e Musheno, 2003; Pires e Lotta, 2019). E estes julgamentos podem ser baseados em estereótipos sobre grupos sociais (Harrits, 2019a; Møller, 2009). Estereótipos são definidos pela literatura da psicologia como esquemas cognitivos internalizados que agregam crenças sobre pessoas de um mesmo grupo social (Dovidio *et al.*, 2010; Hilton e Hoppel, von, 1996). A visão sociológica sobre estereótipos adiciona a estes a função de diferenciação entre o ‘nós’ e os ‘outros’ - ou ‘os integrantes do nosso grupo de pertencimento’ e ‘os não integrantes do nosso grupo de pertencimento’ (Harrits, 2019).

O uso de estereótipos na categorização realizada por burocratas de nível de rua pode ter efeitos de alargar desigualdades sociais pré-existentes. Por exemplo, pesquisas apontam que professores por vezes se baseiam em estereótipos de raça e gênero na relação com seus alunos,

o que gera expectativas e práticas diferenciadas para alunos de distintos grupos sociais. No Brasil, pesquisas apontam que estereótipos negativos recaem principalmente sobre crianças do sexo masculino, pobres, e negras (Botelho, Madeira e Rangel, 2013; Carvalho e Guizzo, 2016; Cavalleiro, 2000; Oliveira e Abramowicz, 2010). Pesquisas na área da saúde ou de segurança pública também apontam para tratamentos piores para certos grupos raciais (Epp, Maynard-Moody e Haider-Markel, 2014; Kalckmann *et al.*, 2007; Werneck, 2016).

Lamont et al., (2014) argumentam que processos culturais de criação e compartilhamento de sistemas classificatórios têm efeitos potenciais na produção de desigualdades - principalmente pela distribuição de recursos materiais e simbólicos. Para Lamont et al. (2014), tais processos culturais são a conexão entre o nível macro das estruturas sociais e de sistemas compartilhados de classificação e o nível microindividual de interpretação do mundo. Ou seja, processos culturais acontecem nos contextos macroinstitucionais habitado por cada indivíduo (Lamont et al., 2014). Neste artigo eu considero os processos de categorização como processos culturais que acontecem justamente nesta relação dialética entre o nível microcognitivo e macroestrutural. Isto porque o processo de categorização operado na linha de frente por burocratas de nível de rua não é baseado apenas em protocolos formais. Mas também não são produto de cabeças isoladas - afinal, como já argumentado, categorias são socialmente construídas. Para compreender esta construção social e a categorização como um processo embutido em contextos institucionais, me direciono, agora, à literatura institucionalista.

Ao apresentar a história da literatura institucionalista, (Scott, 2014) aponta que ela se desenvolveu com uma forma de analisar processos econômicos e comportamentos individuais levando em consideração os contextos históricos e sociais. Instituições são definidas por Scott como “[...] elementos regulatórios, normativos, e culturais-cognitivos que, associados com atividades e recursos, promovem estabilidade e sentido à vida social” (Scott, 2014, p. 56). As instituições sociais são constituídas por crenças, representações, valores e normas compartilhadas socialmente por grupos sociais (Scott, 2014). Elas circunscrevem e guiam o comportamento dos atores sociais. São desde regras formais, sistemas de sanções e benefícios, expectativas normativas, ideologias, convicções, valores, crenças e conhecimentos compartilhados (Scott, 2014). Nem sempre as múltiplas instituições habitadas por um mesmo indivíduo estão em harmonia. Por vezes há um desalinhamento entre instituições, como o caso de afastamento entre leis/regras formais e valores sociais, e nestes casos diferentes instituições podem estar apoiando comportamentos diferentes e até opostos (Scott, 2014). Estes desalinhamentos no nível macroinstitucional podem ser experienciados no nível individual

como conflitos de identidades e dilemas sobre como proceder diante de situações reais. Tais conflitos e dilemas podem representar motivações para ações que visam mudanças institucionais.

Porém, a perspectiva adotada neste artigo é uma que se afasta de perspectivas institucionalistas deterministas, as quais olham o comportamento individual como mera transposição mecânica das instituições. Nesta perspectiva, o comportamento de cada indivíduo é determinado pelo conjunto de condições sociais em que ele se encontra (Fairclough, 1992). Mas se instituições fossem capazes de determinar o comportamento individual, não encontraríamos comportamentos distintos entre pessoas que habitam as mesmas instituições. Em uma outra perspectiva as instituições são vistas não apenas como restritoras do comportamento individual, mas como uma plataforma e produto de ação social. De acordo com Sewell (1992), a transposição das instituições para ações e comportamentos dependem da agência humana. O conceito de agência é a habilidade de um indivíduo de afetar o mundo social (Scott, 2014). Nesta visão, a ação é feita pelas respostas individuais construídas a partir da interpretação dos contextos, uso de regras sociais e criação de possibilidades de ação (Scott, 2014).

A perspectiva adotada neste artigo é a de instituições habitadas proposta por Hallet e Ventresca (2006). Estes autores olham para a relação de mão dupla existente entre as instituições e as pessoas que as habitam: de um lado, as instituições configuram espaços e guiam as interações sociais; de outro, as interações sociais criam significados para as instituições, interpretando-as e modificando-as (Hallett e Ventresca, 2006). Complementar ao conceito de instituições habitadas está o de agência situada (*embedded agency*, no original em inglês), que olha para como os indivíduos usam sua agência dentro dos contextos em que vivem, operando-a na lógica e margens das instituições que habitam (Moody e Musheno, 2015).

Parte 2. Métodos para construção de um modelo analítico

A construção deste artigo foi realizada com base na leitura e mobilização de conceitos teóricos com o objetivo de propor um modelo analítico usado como lente para enxergar processos de categorização operados por burocratas de nível de rua como um nível *meso* - entre a agência situada e as instituições habitadas. Na tabela 1, sintetizo os principais conceitos e processos mobilizados de cada literatura.

Tabela 1 - Conceitos teóricos mobilizados na construção do modelo analítico

Literatura	Conceitos	Principais referências teóricas
Burocracia de nível de rua	Burocracia de nível de rua Discrecionabilidade Reprodução de desigualdades	(Lipsky, 2019; Lotta, 2015; Maynard-Moody e Musheno, 2000, 2003); (Lipsky, 2019; G. S. Lotta, 2015); (Lotta e Pires, 2020; Pires, 2019; Pires e Lotta, 2019)
Categorização	Categorização Estereótipo Categorização e desigualdades	(Harrits e Møller, 2011; Møller, 2009; Yanow, 2003) (Dovidio <i>et al.</i> , 2010; Harrits, 2019a; Harrits e Møller, 2014; Hilton e Hippel, von, 1996; Møller, 2009) (Lamont, Beljean e Clair, 2014; Lotta e Costa, 2020; Lotta e Kirschbaum, 2010; Lotta e Pires, 2020)
Institucionalismo	Instituições Agência situada	(Hallett e Ventresca, 2006; Scott, 2014) (Moody e Musheno, 2015; Scott, 2014; Sewell, 1992)

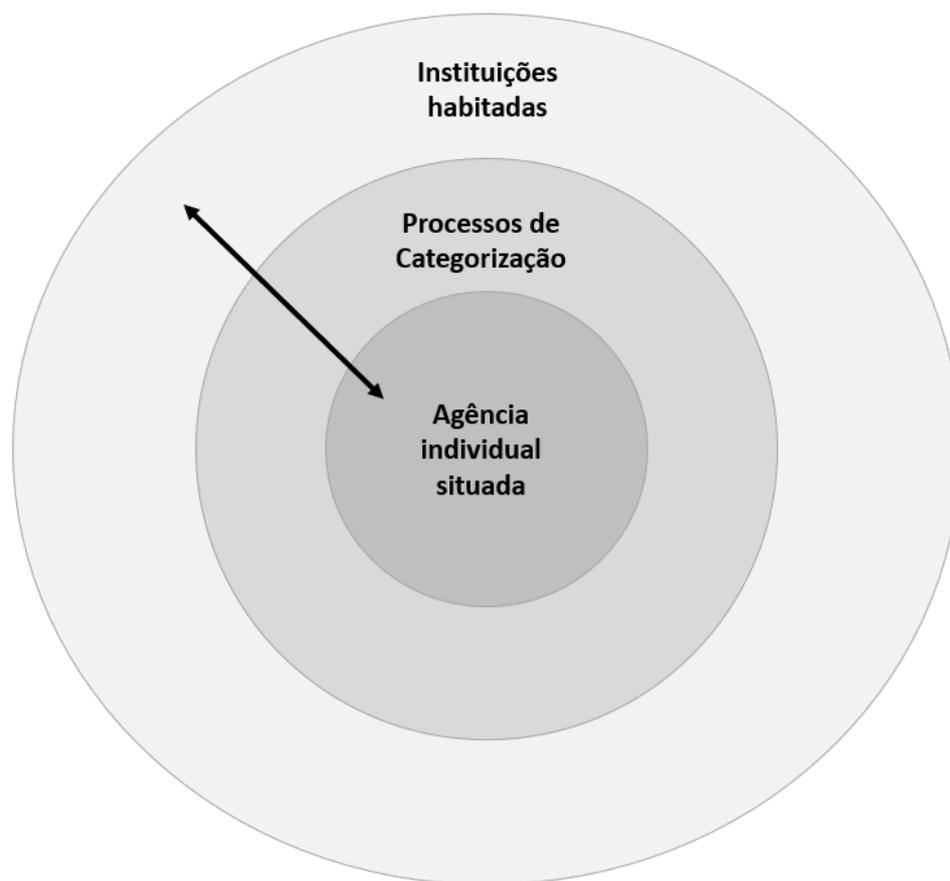
Fonte: Elaboração própria

Para a construção do modelo analítico a partir de tais conceitos, me baseei na proposta de Lamont et al. (2014) de considerar processos culturais como o meso-level entre macroestruturas e o nível microindividual de processos cognitivos - abordado na seção anterior - e o modelo analítico de três níveis de Fairclough (1992). Fairclough (1992), ao propor uma teoria social do discurso, propõem que este seja analisado como uma prática social situada em relação dialética com as estruturas sociais. Para o autor, práticas sociais são de um lado condicionadas pela estrutura social (como pelas instituições e sistemas de classificação), e do outro lado, constitutivas destas mesmas estruturas sociais. Ou seja, práticas sociais atuam construindo e transformando a mesma estrutura que as restringem.

Parte 3. Entendendo processos de categorização por um modelo de três níveis

Baseada na literatura discutida no Parte 1, principalmente nos conceitos sistematizados na tabela 1, elaborei o modelo analítico de três níveis apresentado na figura 1. Este modelo pode apoiar a análise de processos de categorização operados por burocratas de nível de rua. Nos próximos parágrafos, apresento o modelo e descrevo cada um dos seus níveis. Em seguida, sugiro como pode ser usado tomando como exemplo a análise do trabalho de professores e o uso de estereótipos. A partir deste exemplo, sugiro quais ganhos analíticos podem ser obtidos com o uso deste modelo.

Figura 1: Modelo Analítico



Fonte: Elaboração própria, inspirada em Fairclough (1992) e Lamont et al. (2014)

A seguir, defino cada nível de análise:

- i) Instituições habitadas: o nível macroestrutural compreende as instituições habitadas por burocratas de nível de rua, por exemplo as instituições políticas, profissionais e socioculturais;

- ii) Processos de categorização: o nível *meso* representa os processos de categorização, tomados aqui como processos sociais que acontecem dentro da relação dialética entre a agência situada e as instituições habitadas;
- iii) Agência situada individual: o nível *micro* representa os esquemas cognitivos, racionalizações, decisões e comportamentos de burocratas de nível de rua relacionados aos processos de categorização.

Este modelo propõem uma investigação sobre processos de categorização que requer uma análise minuciosa em todos seus níveis e, principalmente, das relações entre eles. Para exemplificar o uso de modelo, tomarei como exemplo o trabalho de professores da Educação Básica pública. Conforme apontado por algumas pesquisas já citadas na primeira seção deste artigo, professores comumente baseiam-se em estereótipos em suas interações com alunos. Pesquisas sobre o uso de estereótipos indicam que há variações em como os professores usam ou bloqueiam o seu uso. A duração da interação com o aluno, anos de experiência do professor, e sua identidade social são comumente correlacionados com um maior ou menor uso de estereótipos na relação com alunos (Botelho, Madeira e Rangel, 2013; Cavalleiro, 2000; Harrits, 2019a; Maynard-Moody e Musheno, 2003).

Mas há uma lacuna teórica da explicação do mecanismo causal que explica essas variações no uso de estereótipos. Para buscar compreender estas variações, o modelo analítico proposto pode ser um caminho ao olhar tanto para o nível institucional quanto de agência individual. A hipótese é que professores se baseiam em repertórios institucionais ao categorizar seus alunos. Quando as diferentes instituições que habitam não estão alinhadas, provavelmente professores se encontram diante de dilemas e usam sua agência individual para decidir como atuar. Na aplicação deste modelo para o caso dos professores é preciso, portanto, analisar mais de perto os três níveis: institucional, o processo de categorização em si, e a agência individual.

No nível institucional, é possível afirmar que há pelo menos três domínios institucionais habitados por professores que podem exercer alta influência sobre como estes categorizam os alunos: o político-administrativo, o profissional e o sociocultural. Na literatura de burocracia de nível de rua já está consolidada a visão de que instituições político-administrativas e culturais são centrais e interferem no trabalho cotidiano dos burocratas da linha de frente (Cecchini e Harrits, 2021; Lipsky, 2019; Lotta, 2015; Maynard-Moody e Musheno, 2000, 2003). Mas há uma subvalorização da relevância das instituições profissionais para o trabalho burocrático (Cecchini e Harrits, 2021; Harrits, 2019b). Tais como os elementos das instituições

político-administrativas (leis, protocolos, sistemas de benefícios e sanções) e socioculturais (valores, ideologias, identidades sociais, etc), elementos das instituições profissionais, como conhecimento, identidade, e lógica profissional, podem ser centrais para a melhor compreensão do trabalho de burocratas de nível de rua (Cecchini e Harrits, 2021; Harrits, 2019b).

Para compreender o processo de categorização realizado por professores é necessário investigar o papel destes domínios institucionais neste processo. Na tabela 2, indico elementos destes domínios institucionais que podem influenciar o modo como professores categorizam seus alunos. Cada domínio institucional é composto por várias instituições, algumas das quais são indicadas na primeira linha. A linha ‘Sistemas de categorias’ indica os tipos de categoria e a lógica de categorização associada a cada domínio institucional.

Tabela 2 – Domínios institucionais habitados por professores

	Político-administrativo	Profissional	Sociocultural
Instituições	Democracia e estrutura do Estado; Leis; Diretrizes de políticas educacionais; Estrutura do sistema educacional; Regulações e diretrizes de cada unidade escolar; Recursos.	Ética, identidade e valores profissionais Conhecimento profissional Regulações e diretrizes profissionais; Instituições de formação profissional.	Crenças; Normas e valores sociais; Ideologias e visão de mundo Identidades sociais
Sistemas de categorias	Categorias políticas e administrativas	Categorias de diagnóstico e de tratamento	Categorias socioculturais, entre as quais, estereótipos

	Lógica e discricionarieidade burocrática	Lógica e discricionarieidade profissional	Processos de identificação social, diferenciação, discriminação, etc.
--	--	---	--

Fonte: elaboração própria.

As instituições que regulam o sistema público educacional constituem o domínio político-administrativo. São leis, diretrizes, definições para o sistema educacional, regulações das escolas, etc. A lógica burocrática é associada a ideia de que burocratas devem seguir as regras e normas oficiais formuladas pelo governo. A discricionarieidade burocrática seria o espaço de decisão deixado aos burocratas por conta de ambiguidades ou falta de especificação das regras formais. Ainda dentro desta lógica, burocratas precisam categorizar seus alunos conforme categorias político-administrativas pré-definidas.

O domínio profissional é composto pelas instituições profissionais habitadas por professores - no caso brasileiro, está associado ao curso de pedagogia. A identidade, ética, valores e conhecimentos profissionais são alguns dos elementos deste domínio. A lógica associada a este domínio é de discricionarieidade profissional, caracterizada por ser realizada em três passos: diagnóstico, inferência e tratamento (Abbott, 1988).

Já as instituições culturais são compostas por crenças, valores e normas sociais e outros sistemas simbólicos compartilhados socialmente e internalizados. As instituições socioculturais por vezes são base de nossas ações de modo inconsciente (Scott, 2014). Estereótipos fazem partes das instituições socioculturais. Elas não são monolíticas, e comumente há disputas internas a cada sociedade pela hegemonia de diferentes ideologias e valores sociais.

Ainda que tenham sido apresentados de maneira isoladas neste artigo, é preciso ressaltar que estes três domínios são complementares e se constroem mutuamente. Instituições profissionais e político-administrativas podem se basear, por exemplo, em estereótipos socioculturais sobre determinados grupos sociais. Por outro lado, as instituições profissionais e político-administrativas podem contribuir para a manutenção ou mudança de instituições socioculturais. A hipótese é que quando os três domínios institucionais habitados pelos professores estão alinhados, o comportamento deles não varia tanto. Já quando os professores se encontram diante de situações em que as diferentes instituições que habitam legitimam comportamentos

distintos (e até contrários), professores usam sua agência individual para decidir como atuar e, no caso, categorizar cada aluno e elaborar possíveis encaminhamentos para cada situação. Esta hipótese precisa de verificação empírica, a qual será realizada nas próximas etapas desta pesquisa. Mais do que uma verificação da influência das instituições político-administrativas, profissionais e socioculturais no comportamento dos professores, o intuito será observar *como* eles mobilizam seus repertórios institucionais nos processos de categorização. O objetivo é investigar se algumas instituições são mais capazes de bloquear o uso de estereótipos do que outras, devido às diferentes lógicas, valores e sistemas de benefícios e punições imbuídos nelas. Uma vantagem do uso do modelo analítico proposto neste artigo é que este considera as instituições habitadas pelos professores como elementos importantes para olhar processos de categorização, e dessa forma pode trazer *insights* sobre quais elementos podem apoiar uma redução do uso de estereótipos. Também abre espaço para compreender a heterogeneidade tanto no nível da execução da agência individual quanto das instituições habitadas por professores - pois, como já afirmado, as instituições não são monolíticas e podem estar desalinhadas e em disputa. Além disso, ao buscar um afastamento em relação a um institucionalismo determinista que compreende o comportamento individual como resultado de uma combinação de fatores macroestruturais, abre espaço para investigações sobre como indivíduos interpretam e produzem sentido às diversas instituições que habitam, podendo inclusive alterá-las. É, portanto, um modelo dinâmico que olha para as categorizações realizadas na linha de frente embutidas na relação dialética entre instituições e agência.

Conclusões

Neste artigo apresentei um modelo analítico a ser usado em investigações sobre categorizações realizadas por burocratas de nível de rua na interação com os cidadãos que encontram em seu cotidiano de trabalho. A relevância de tais investigações se dá por conta das conexões entre processos de categorização e distribuição de recursos materiais e simbólicos que têm efeitos potenciais de aumentar as desigualdades já existentes na sociedade brasileira. Este artigo está, portanto, conectado com uma linha de pesquisas realizadas no Brasil que buscam compreender como as desigualdades da sociedade podem estar presentes no processo de implementação de políticas públicas (Lotta e Pires, 2020; Pires, 2019; Pires e Lotta, 2019).

Foi proposto um modelo analítico de três níveis, sendo eles: i) instituições habitadas; ii) processos de categorização; iii) agência situada individual. O modelo busca situar os processos

de categorização dentro da relação dialética entre agência e instituições. Os principais desafios da próxima etapa desta pesquisa são no sentido de como operacionalizar tal modelo em uma pesquisa de campo qualitativa. Um primeiro passo já foi dado no sentido de uma minuciosa análise de documentos oficiais profissionais e político-administrativos que regulam o trabalho de professores, compreendendo-os como importantes norteadores. Agora, a nova fase da pesquisa será composta por entrevistas, aplicação de vinhetas e escuta de narrativas dos professores sobre suas interações com seus alunos. O objetivo será compreender como mobilizam as instituições que habitam no momento em que categorizam seus alunos, quais os dilemas que enfrentam nestes processos e como decidem formas de interagir e categorizar cada aluno.

Agradecimentos às agências de fomento: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – código de financiamento 001 – e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – processo 2020/15430-4.

Referências:

- ABBOTT, A. **The system of professions: an essay on the division of expert labor**. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.
- BOTELHO, F.; MADEIRA, R.; RANGEL, M. Discrimination Goes to School *. 2013.
- CARVALHO, R. S. DE; GUIZZO, B. S. Políticas Curriculares De Educação Infantil: Um Olhar Para As Interfaces Entre Gênero, Sexualidade E Escola. **Revista da FAEEBA - Educação e Contemporaneidade**, v. 25, n. 45, p. 191–201, 2016.
- CAVALLEIRO, E. **Do silêncio do lar ao silêncio escolar: racismo, preconceito e discriminação na educação infantil**. São Paulo: Contexto, 2000.
- CECCHINI, M.; HARRITS, G. S. The Professional Agency Narrative—Conceptualizing the Role of Professional Knowledge in Frontline Work. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. Oberfield 2014, p. 1–17, 2021.
- DOVIDIO, J. F. *et al.* Prejudice, Stereotyping and Discrimination: Theoretical and Empirical Overview. *In: DOVIDIO, J. F. et al. (Eds.). . The SAGE Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination*. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2010. p. 3–28.
- EPP, C. R.; MAYNARD-MOODY, S.; HAIDER-MARKEL, D. P. **Pulled Over: How Police Stops Define Race and Citizenship**. Chicago: University of Chicago Press, 2014.
- FAIRCLOUGH, N. **Discourse and Social Change**. Polity Press: Malden, 1992
- HALLETT, T.; VENTRESCA, M. J. Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **Theory and Society**, v. 35, n. 2, p. 213–236, 2006.

HARRITS, G. S. Stereotypes in Context: How and When Do Street-Level Bureaucrats Use Class Stereotypes? **Public Administration Review**, v. 79, n. 1, p. 93–103, 2019a.

_____. Street-Level Bureaucracy research and professionalism. *In*: HUPE, P. (Ed.). . **Research handbook on street-level bureaucracy: the Ground Floor of Government in Context**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019b. p. 193–208.

HARRITS, G. S.; MØLLER, M. Ø. Categories and categorization: Towards a comprehensive sociological framework. **Distinktion**, v. 12, n. 2, p. 229–247, 2011.

_____. Prevention At the Front Line. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 447–480, 2014.

HILTON, J. L.; HIPPEL, W. VON. Stereotypes. **Annual Review of Psychology**, v. 47, n. February, p. 237–271, 1996.

KALCKMANN, S. *et al.* Racismo institucional: um desafio para a equidade no SUS? **Saúde e Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 146–155, 2007.

LAMONT, M.; BELJEAN, S.; CLAIR, M. What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality. **Socio-Economic Review**, v. 12, n. 3, p. 573–608, 2014.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. [s.l.: s.n.].

LOTTA, G.; COSTA, M. I. S. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: Contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 76, p. 1–20, 2020.

LOTTA, G.; KIRSCHBAUM, C. the Needs and Circumstances of Citizens and Clientes Rarely Fit Into Rule- Based Categories ”. v. 1, p. 1–29, 2010.

LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na estratégia saúde da família**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2015.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando Usuários “Fáceis” e “Difíceis”: Práticas Cotidianas de Implementação de Políticas Públicas e a Produção de Diferenças Sociais. **Dados**, v. 63, n. 4, p. 1–40, 2020.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, n. 83, p. 21–42, 2017.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 329–358, 2000.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgement**. [s.l.] University of Michigan Press, 2003.

MØLLER, M. Ø. **Solidarity and Categorization: Solidarity perceptions and Categorization practices among Danish Social Workers**. Aarhus: Aarhus University, 2009.

MOODY, S. M.; MUSHENO, M. Embedded agency and inhabited institutions: Accounting for patterns in frontline worker judgment. **International Conference on Public Policy**, 2015.

OLIVEIRA, F. DE; ABRAMOWICZ, A. Infância, Raça e “Paparicação.” **Educação em Revista**, v. 26, n. 02, p. 209–226, 2010.

PIRES, R. R. C. **Implementando Desigualdades - Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2019.

PIRES, R. R.; LOTTA, G. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. *In*: **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. .

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social Construction of Target Populations : Implications for Politics and Policy. **The American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334–347, 1993.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations: ideas, interests and Identities**. 4. ed. [s.l.] SAGE Publications, 2014. v. 1

SEWELL, W. H. A Theory of Structure : Duality , Agency , and Transformation Published by : The University of Chicago Press Stable URL : <https://www.jstor.org/stable/2781191> A Theory of

Structure : Duality , Agency , and Transformation1. **American Journal of Sociology**, v. 98, n. 1, p. 1–29, 1992.

WERNECK, J. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saude e Sociedade**, v. 25, n. 3, p. 535–549, 2016.

YANOW, D. **Constructing Race and Ethnicity in America: category-making in Public Policy and Administration**. New York: M. E. Sharpe, 2003.