

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

CLERILEI APARECIDA BIER

EID BADR

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direitos sociais e políticas públicas[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Clerilei Aparecida Bier, Eid Badr, Julia Maurmann Ximenes – Florianópolis:
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-053-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito sociais. 3. Políticas públicas. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

O nosso trabalho consistiu em acolher por meio dos critérios de avaliação científica quinze estudos apresentados, do total de trinta e cinco, no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na cidade de Aracaju SE. Admitidos à apresentação após escolha por avaliadores dentre diversos outros artigos submetidos, os estudos também passaram pelo crivo do mencionado Grupo de Trabalho, em intensos debates entre os autores, outros participantes do evento e os coordenadores deste livro. As questões fundamentais relativas aos direitos sociais e as correspondentes políticas públicas, como a normatização, judicialização e os deveres do Estado, nas suas diversas esferas de poder, aparecem fortemente vinculados naquelas reflexões, e, por conseguinte, nos estudos aqui organizados.

Com efeito, registramos o nosso agradecimento à Diretoria do CONPEDI e à Universidade Federal da Sergipe que possibilitaram as condições ideais para reflexão sobre os relevantes temas mencionados, que ora resultam na presente publicação com as mais relevantes conclusões sobre os debates e pesquisas realizadas.

A relevância dos eventos nacionais e suas correspondentes publicações, sem falar na sua experiência de internacionalização, confirmam o fato de que o CONPEDI se constitui no fórum mais importante da pós-graduação stricto sensu em Direito no Brasil.

A presente obra agrupa os artigos científicos apresentados em três eixos temáticos.

O primeiro eixo temático aglutina pesquisas que dialogam com questões mais conceituais sobre os direitos sociais, sua fundamentalidade, efetivação e seus desdobramentos em políticas públicas específicas. Assim, questões sobre a efetivação do direito ao trabalho digno, a responsabilidade dos gestores públicos, ações formativas e a situação de imigrantes no Brasil.

O segundo eixo temático aborda dois direitos sociais específicos: o direito à saúde e o direito à moradia. No primeiro predominam pesquisas sobre o papel do Poder Judiciário na sua efetivação, uma discussão que aborda ainda questões orçamentárias e de planejamento, e a

ponderação de princípios . No tocante à moradia, pesquisas sobre o lazer, função social da propriedade, e as possibilidades de efetivação do direito à moradia para populações de baixa renda, permeando ainda discussões sobre a municipalidade e políticas públicas habitacionais.

No último eixo temático, o direito à educação e à assistência social, bem como temas correlatos ao debate sobre a inclusão social. Assim, análises sobre os custos da efetivação do direito à educação, sobre políticas públicas específicas como PROUNI, educação ambiental e Programa Banda Larga. Importante salientar que o debate permeou o papel da qualidade da educação para a emancipação dos sujeitos de direitos e assim o exercício da plena cidadania. Neste sentido pesquisas sobre o papel das ações afirmativas e dos impactos do Estatuto da Igualdade Racial. E para finalizar, o debate sobre educação afirma a responsabilidade do Estado com a inclusão social, e neste sentido pesquisadores apresentaram reflexões sobre as políticas de assistência social.

Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC/CONPEDI

Prof. Dr. Eid Badr - UEA/ OAB/ CONPEDI

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP/CONPEDI

A IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO DOS DIREITOS AUTORAIS

LA IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS AUTORALES

**Geisiane Andreia Fonseca
Simone de Souza**

Resumo

Políticas públicas consistem em jogos de poder e negociação de interesses, inclusive no campo da implementação, deveras determinantes para o sucesso real do planejado. Ao empreender relações face a face com os destinatários das normas, os implementadores, acabam por interpretá-las e adaptá-las às mais variadas situações, alterando-as. Por um lado, a situação pode ser observada no dia a dia, como a implementação do artigo 184 do Código Penal, em que se encontra tipificada a conduta de violação de direitos autorais, também se pode observar a formulação de políticas públicas que visem a proteção dos direitos dos autores, como a criação do Conselho Nacional de Combate a Pirataria, tendo do outro lado, a proliferação de shoppings populares, os chamados camelódromos, em que a venda de produtos violadores da norma supracitada é comércio cotidiano, sendo o implementador o responsável pela aplicação de normas contraditórias in acto.

Palavras-chave: Direitos autorais; políticas públicas; implementação

Abstract/Resumen/Résumé

Las políticas públicas consistem en juegos de poder y negociación de intereses, inclusive en el campo de la implementación, siendo determinantes para el éxito de lo planeado. Al iniciar las relaciones cara a cara con los destinatarios de las normas, los implementadores acabam interpretandolas y adaptandolas en diversas situaciones, en otras palabras cambiandolas. Por otro lado, esta situación se puede observar dia a dia, como la implementación del artículo 184 del Codigo Penal brasileño, en el cual se encuentra tipificado la conducta de violación de derechos autorales. Asi tambien se puede observar la formulación de políticas públicas que buscan proteger los derechos de los autores, como la creación del "consejo nacional del combate a la piratería". Por otro lado hay una proliferación de los centros comerciales populares, llamados de "camelodromos", en que se realizam la venta de productos considerados violadores de la norma. La actividad comercial es cotidiana en esta y el implementador es el responsable por la aplicación de la norma contraria in acto.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Derechos autorales; políticas públicas; implementación

1 INTRODUÇÃO

O momento da implementação é essencial para o sucesso de qualquer política pública, vez que há que se compreender que incidirá sobre realidades concretas, diversas e conflituosas, impostas por pessoas que acabam empregando seus valores e interpretações ao comando e assim adequando e amoldando a ação aos seus próprios interesses às exigências locais. Acrescesse a isso o fato de que também os destinatários atuam sobre a implementação da política.

O estudo se justifica na medida em que formuladores, por vezes eleitos para a consecução dos objetivos visados pela política, se decepcionam ao não conseguir corresponder as exigências de seu eleitorado, e ainda, por se fazer necessário o reconhecimento de que uma política pública não se realiza apenas pelas ordens de formuladores e autoridades de gestão, e por fim, devido a priorização de princípios como eficiência no uso dos recursos públicos, monitoração da atuação de agentes, aprendizado acerca dos fracassos e sucessos para as próximas formulações e implementações, e para uma melhor compreensão do Estado. E ainda, o estudo do papel dos burocratas é medida que se faz premente vez que é tema essencial para a compreensão de como realmente as ações são realizadas e quais as variáveis que impactam de modo a alterar o percurso da implementação e resultar efeitos imprevistos (FARIA, 2012, p. 11/21).

Desta forma o presente artigo na sua primeira parte discorrerá sobre políticas públicas, seus conceitos e implicações. Na segunda parte busca-se explicar acerca da implementação, a complexidade da realidade aplicada e a atuação dos impositores de regras, utilizando-se para tanto de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Diante da complexidade que são as relações humanas, cabe manter os conflitos decorrentes dentro de “limites administráveis”, para tanto são disponibilizados duas soluções: a coerção e a política (RUA, 1997, p.2).

A ordem social não é algo estabelecido, mas ela se produz, é o resultado em constante construção acerca de como os atores sociais idealizam como deve se realizar,

colocando o conflito inerente as relações sociais em suspenso (SANTOS, 1994, p. 11). A política, solução aqui preferida, em um conceito amplo pode ser definida como o meio para a solução de conflitos. Em uma abordagem mais restrita “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1997, p. 2).

Eduardo Marques (2013, p. 24) parte da ideia de que políticas públicas consistem no “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo”, seria assim o Estado em atividade, e a análise de políticas públicas busca compreender os porquês de o Estado agir como age.

A análise de políticas públicas, de acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (1994, p.11), consubstancia em uma nova denominação para a investigação e formulação de teorias sociais, ou seja, “distribuição e redistribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais”.

O poder, conforme Peter Bachrach e Morton S. Baratz (1983, p.43), se manifesta tanto em situações em que se empreende uma ação, tomada de decisão, como também ocorre quando se realiza o inverso, ou seja, na tomada de não-decisão, sendo ambas faces do poder.

Um sem-número de fatores afetam a tomada de decisões: a origem social, cultural, econômica e política dos participantes individuais; os valores do grupo encarregado das decisões, considerado como uma entidade em si mesmo; as pressões exercidas sobre esse grupo, individual ou coletivamente, por partes interessadas, e assim por diante (BACHRACH, BARATZ, 1983, p. 44).

Nesta esteira, as políticas públicas (*policies*) constam das ações relacionadas a alocação de valores, envolvendo por vezes mais do que uma única decisão, sendo os *outputs* resultado da atividade política (*politics*). Conforme se nota tais políticas se revestem do caráter público, ou seja, tem por característica intrínseca o fato de incidir sobre a sociedade com autoridade soberana (RUA, 1997, p. 3).

A resolução dos conflitos comporta um processo de várias fases organizadas por atores políticos, que podem se diferenciados em atores públicos e atores privados. Interessamos os atores públicos que ao exercerem funções públicas acabam por movimentar e alocar os recursos públicos para a consecução de objetivos sociais definidos como prioritários pela administração pública. Dentre os atores públicos há que se distinguem políticos e burocratas. Políticos caracterizam-se por aqueles sujeitos detentores de mandatos eletivos, ou seja, devem sua posição ao cálculo eleitoral, e os burocratas, ao contrário, são requisitados pelo conhecimento específico (RUA, 1997, p. 5/8).

As políticas públicas são executadas por organizações, e se faz premente a análise deste tema para entendermos o processo de implementação. Inicialmente as discussões acerca das organizações giravam puramente em torno de racionalidade formal e eficiência, custos e tempos, conduzindo a uma concepção errônea da teoria de Weber, vez que não atinava para a racionalidade material. Baseando-se na primeira, autores como Taylor, fundamentavam a organização no tratamento do homem como peça na engrenagem, unidade de trabalho que deve trabalhar com eficiência, sem considerar a complexidade das relações humanas imbuídas de laços e emoções (ARAÚJO FILHO, 2014, p. 51).

Autores como Simon e March propõe uma nova forma de se observar as organizações ao negar uma noção puramente normativa sobre as relações organizacionais, haja vista comportarem as organizações indivíduos que objetivam executar suas decisões, no entanto, na consecução de seu trabalho há que se reconhecer que o fazem a partir de uma racionalidade limitada, vez que impossível saber da existência de todas as possíveis opções disponíveis e tão pouco conhecem qual seria a alternativa perfeita a solução de cada problema, assim o conceito de opção ótima é apenas normativa, e os indivíduos diante das regras e alternativas dispostas nas regras a que devem se submeter escolhem aquelas que melhor o satisfação cotidianamente, podendo-se falar que houve uma humanização das burocracias organizacionais (ARAÚJO FILHO, 2014, p. 51).

E ainda, o conceito mecânico de organização foi criticado por autores como Elton Mayo, que defende que as organizações têm de reconhecer a importância e impacto das relações humanas, que comporta relações sociais estabelecidas pela convivência, sendo o comportamento dos integrantes determinantes para o sucesso na implementação de uma ação, podendo haver conflitos entre os interesses e necessidades humanas e os objetivos racionais e formais das organizações a qual fazem parte (HAM, HILL, 1993, p. 160 - 162).

Nestas organizações públicas de implementação de políticas públicas atuam burocratas, aqui compreendidos como funcionários públicos, sejam aqueles que formulação ou aqueles que as implementam. Em um modelo *top-down* o burocrata age como executor, sem que se contamine a ação com valores e julgamentos, deve tão somente aplicar as regras e seguir o procedimento, exercendo suas competências e respeitando a hierarquia, sem exercer autonomia e discricionariedade. As paixões caberiam aos políticos. Nesta conjuntura, a cadeia de responsabilidade é definida claramente na divisão entre burocracia e política: o burocrata responde ao político, e este último à sociedade (LOTTA, 2012, p. 23).

Entretanto, tais atores, a partir das expectativas e prioridades para a condução da política pública, realizam alianças, podendo mesmo vir a entrar em disputas, sendo que este

cenário coaduna com a ideia de arena política que podem ser distributivas, regulatórias e redistributivas. Disputas políticas e relações de poder marcam os programas e projetos, seja na fase de desenvolvimento seja na fase de implementação (RUA, 1997, p. 5/8; FREY, 2000, p. 219).

Observa-se que não existe uma delimitação de fronteiras, havendo fluxos entre burocracia e política, na medida em que há uma burocratização da política ao tomar decisões e realizar negociações baseadas em pareceres técnicos, e politização da burocracia quando decisões que autorizam margem de negociação, realização de acordos e articulação de interesses, são discutidas pela burocracia. Em sínteses, nas atuais democracias, burocratas não apenas administram, mas são figuras presentes e importantes para a tomada de decisão política, caracterizando o que se convencionou chamar de *policymakers* (LOTTA, 2012, p. 24).

A realidade é plural, fluida e conflituosa, assim, tentar enquadrar situações políticas em moldes e padrões utilizando de conceitos que suscitem ideias de harmonia, uniformidade, simplificação e homogeneização vão de confronto a experiência (BARTH, 2000, p. 113/123).

São condicionantes dos conflitos atinentes às políticas públicas almejadas os atores envolvidos, os interesses disputados e os valores orientadores, o que pode vir a se alterar no decorrer do tempo. Desta forma, importantíssimo para o processo das políticas públicas os arranjos institucionais bem como os interesses e ações dos atores, a utilização dos instrumentos e as estratégias adotadas que podem influir sobremaneira para a concretização de forma diversa da planejada (FREY, 2000, p. 220/221).

A configuração da arena política vai determinar a extensão dos conflitos e a cooperação ou não dos envolvidos. Políticas distributivas são menos conflituosas devido a percepção pelos grupos de existir só vantagens, não havendo custos diretos perceptíveis. As políticas redistributivas são caracterizadas pelo conflito vez que há deslocamento de recursos entre setores e grupos sociais. E por fim, políticas regulatórias, tópico de especial tratamento neste trabalho (FREY, 2000, p. 224; MARQUES, 2013, p. 30).

Regras são comuns em todo e qualquer grupo social uma vez que tem por objetivo estabelecer comportamentos aceitáveis e inaceitáveis, permissíveis e proibidos, certos e errados (BECKER, 2008, p. 16). Políticas regulatórias são caracterizadas por “ordens e proibições, decretos e portarias, orientando por valores morais, e neste caso o conflito vai depender do conteúdo destas regras que vai dispor entre os grupos a quem cabe os custos e os benefícios” (FREY, 2000, p. 224).

Os conceitos e tipos legais convencionados e estabelecidos como homogêneos no ordenamento jurídico quando incidentes no campo da empiria se tornam incapazes de contenção, transbordando devido a incapacidade de suportar a complexidade que é a realidade destinatária. A compreensão do mundo nunca é completamente satisfatória e pretensões ao conhecimento absoluto acaba por demonstrar a limitação irracional pelo qual se sujeita o ser humano (GEERTZ, 1989, p. 157).

As políticas públicas são assim formuladas e é produto de reiteradas decisões, que consistem em um conglomerado de “intenções sobre a solução para um problema”, manifestas por meio de mandamentos como decretos, resoluções e outras espécies legais e seus complementais normativos, o que não garante que efetivamente se transforme em ações e que a demanda causadora da política se veja atendida, ou seja, entre a decisão e a implementação não há ligação direta (RUA, 1997, p. 14).

2.1. Da Implementação

A discussão com relação ao momento em que comando é aplicado, tendo a ausência de discussão neste sentido sido considerada como o “elo perdido” entre as aspirações dos criadores de normas e a implementação no dia a dia, resultou em uma insuficiência da academia que ficou por tempo demais focada em como as normas podem ser elaboradas e as políticas formuladas que não deram conta da complexidade que cerca a prática de concretização destas (HAM, HILL, 1993, p. 134).

Em sentido geral, a implementação consta na execução de um plano, programa ou projeto, concretizando em ações o planejado. Consta de retirar do papel aquilo que foi idealizado e colocar em prática. Em suma, implementação consiste na união entre a intenção do governo na realização ou não realização de algo e os resultados estabelecidos pela ação dos agentes (FARIA, 2012, p. 07/10; RUA, 1997, p. 15).

Abordar temas de caráter empírico, como é a implementação de políticas públicas, consiste na observação da relação entre grupos, e entender que os laços empreendidos nestes relacionamentos face a face são “incertos, frágeis, controvertidos e mutáveis”, vez que as pessoas transitam pelos mais diversos grupos em suas relações diárias, mesmo que estes grupos sejam incompatíveis entre si (LATOURETTE, 2012, p. 50/51).

Implementação pode ser entendido como o processo, em que individualmente ou em grupos, públicos ou privados, se promove ações com o fim de concretizar objetivos previamente determinados em decisões de cunho político, entretanto não há uma correspondência direta, pois entre os desejos políticos e a realidade há um conjunto de fatores que deve ser levado em conta, sendo que uma intervenção meramente de adequação de uma norma proveniente do topo sem levar em consideração a multiplicidade de localidades com sistemas diversos de organização pode resultar no fracasso do planejado (HAM, HILL, 1993, p. 135/136).

O que se nota na literatura referente é a divisão implícita entre o processo de formulação, que entendiam ser de competência da política, e o processo de implementação, que incumbiam a administração. Acresce a isto o fato de que a implementação era considerado aspecto “mundano” que não interessavam aos acadêmicos que se dedicavam ao estudo do fascinante tema da política, pois entendiam que eram apenas uma questão de colocar em ação tarefas previamente determinadas, e por ser simples não carecia de maiores questionamentos (FARIA, 2012, p. 08).

Velsen (2010, p. 463) vai dizer que “isolamentos para propósitos analíticos não deveria ser confundido com isolamentos de fato”, e análises acerca da implementação não cabe a proposição de delimitações de fronteiras como se assim se apresentasse a realidade, por mais que seja assim que a academia tente descrever grupos, classes sociais, funções públicas, como fixas e claramente estáveis, ocorre que as atividades são empreendidas dentro de processo relacionais fluidos e em constante movimento.

O reconhecimento da relevância da temática se deu por compreender que a implementação de políticas públicas pode determinar o sucesso ou fracasso de uma decisão, e que não há que se falar em uma diferenciação entre política e administração, vez que através de estudos empíricos, em meados dos anos 1970, demonstraram que a implementação também envolve escolhas e decisões, e neste caso, tomadas por agentes públicos não eleitos (FARIA, 2012, p. 09).

A tomada de consciência quanto a complexidade no que diz respeito a implementação e seu impacto nos resultados das políticas públicas, provocou alterações na literatura no que tange a formulação de políticas públicas de caráter *top-down*, ou seja, de cima para baixo, dando início ao estudo de abordagens no estilo *bottom-up*, de baixo para cima, através das pesquisas realizadas por Pressman e Wildavsky (HAM, HILL, 1993, p. 135).

Compreender que grupos, aqueles que formulam e implementam políticas públicas, não estão restritos em categorias estáticas, vez que integram uma série de locais e compartilham de discursos que por vezes podem parecer contraditórios entre si, sendo que as pessoas transitam pelas regras manipulando-as, acessando com isto fontes de compreensão diversas a depender da situação de interesse em lide, e tomando decisões que podem alterar a ideia original (BARTH, 2000, p. 113/123).

Decisão no que tange as políticas públicas consiste em um conglomerado de intenções acerca de como pode ser solucionado um problema, que podem ser manifestadas por meio de espécies normativas, como leis, decretos, resoluções, e não tem relação direta com os fatos, ou seja, a existência de uma regra não significa necessariamente que será de fato efetivada, não existe relação automática entre formulação e implementação (RUA, 1997, p. 14).

O ordenamento jurídico é o resultado do trabalho de criadores e aplicadores de regras, os quais Becker denomina como empreendedores morais. Aos criadores de regras é atribuída a tarefa de pensar a respeito do conteúdo das normas. Pode-se mesmo dizer há o estabelecimento de uma cruzada moral, em que os criadores acreditam estar sendo guiados por suas crenças humanitárias, conduzindo-os a agir conforme o comportamento que entendem mais correto, não se atendo ao que melhor se adequa a realidade a qual se irá aplicar (BECKER, 2008, p.153/156/192).

No entanto, para o sucesso de uma norma deve existir cooperação entre os diferentes níveis de aplicação, o formulador deve caminhar em diálogos com os implementadores diretos, interrelacionando as organizações e os órgãos locais de aplicação (HAM, HILL, 1993, p. 138). Para que a realização de uma implementação *top-down* fosse perfeita pode ser relacionado os seguintes requisitos:

- Que elementos externos ao órgão incumbido pela implementação não criem obstáculos a sua atuação;
- Que fatores como tempo e recursos sejam disponibilizados de forma suficiente para uma intervenção adequada;
- Que não surjam restrições no que tange aos recursos durante o processo concretização e que tais recursos estejam realmente disponíveis para o acesso assim que necessário;

- Que a política seja fundada em teorizações válidas e operacionais de causa e efeito;
- Que as relações entre as causas e efeitos possam ser aplicadas de forma direta e em grupos menores numericamente;
- Que a implementação seja de competência de uma única agência ou órgão, e que este não dependa para seu trabalho da autorização de qualquer outro, ou, se houver uma relação de cooperação entre órgãos, que o grau de dependência seja pequeno e sem grande impacto;
- Que todos os envolvidos tenham consciência e entendimento acerca dos objetivos da política e que durante o processo tais fins não sejam ignorados ou esquecidos;
- Que durante o processo de implementação as tarefas necessárias para a consecução dos objetivos sejam realizadas em seus detalhes e na sequência por seus operadores;
- Que haja entre os envolvidos cooperação e diálogo;
- Que as autoridades responsáveis tenham um papel de organização reconhecido e obtenha pronto atendimento de suas ordens (HAM, HILL, 1993, p. 138; RUA, 1997, p. 15).

Para tanto, recomenda-se que a natureza da política não seja contraditória e seja compreendida por todos os envolvidos, a estrutura organizacional deve ser limitada a poucos operadores, a implementação sofra o mínimo de interferências e ações externas e que haja pleno controle sobre as tarefas e atores (HAM, HILL, 1993, p. 139).

A natureza da política, distributiva, redistributiva e regulatória influem sobremaneira no processo de implementação, vez que irão determinar todo um conjunto de elementos como atores, cenários, intensidade de atuação, conflitos e dramas. O bom andamento deste processo depende do baixo nível de conflitos de interesses entre os grupos afetados. No processo de implementação a que se levar em conta as referências empregadas por todos os atores: público, políticos e burocratas (HAM, HILL, 1993, p. 139; LOTTA, 2012, p. 33).

Não há como se falar em uma racionalidade linear, pois os atores envolvidos na política pública têm interesses e se utilizam dos seus recursos de poder para aplicar seus interesses aos outros, fixar alianças e estabelecer estratégias, isso explica o porquê da variação em determinadas políticas, seja porque todos entendem ganhar e por isso há uma cooperação

total, seja porque não querem compartilhar os ganhos e por isso não cooperam entre si, ou ainda, apenas alguns cooperam entendendo que irão ganhar pelo fato de outros cooperarem, e por fim, alguns cooperam enquanto outros apenas correm atrás de ganhos individuais (RUA, 1997, p. 13).

O poder aqui é elemento de grande importância, pois vai incidir diretamente na configuração dos resultados práticos da política, e vai ser recurso utilizado no manejo em todas as fases, desde de a formulação à implementação, compreendendo que o poder é sempre relacional, isto é, a frase “tal pessoa ou grupo tem poder” comporta um erro, vez que não se possui poder, ele não se exerce no vácuo, o poder emerge na relação com e sobre o outro, para tanto, são requisitos: conflito de interesses entre as pessoas ou grupos, que um deles se submeta às intenções do outro, e por último, a possibilidade de concretização de sanções, em que diante das alternativas entre obediência e não obediência a sanção seja considerada como restrição, que o bem ameaçado seja de maior estima que o bem alcançado pela desobediência e que a ameaça possa de fato se concretizar (BACHRACH, BARATZ, 1983, p. 45-47).

Por isto que pensar em um modelo *top-down* manifesta uma série de problemas, pois que, uma política pode ter sido perfeitamente formulada e estar delineada conforme os requisitos aqui correlacionados, no entanto o ato de colocá-la em ação pode ser bem tortuoso, acrescenta-se o fato de que há aquelas políticas que ao serem formuladas são intencionalmente ambíguas e obscuras, sob a justificativa da complexidade concreta, sem que no entanto se manifeste que sua formulação nunca teve por objetivo ser realmente concretizada, consistindo tão somente em ações simbólicas (HAM, HILL, 1993, p. 143).

A adoção simbólica de políticas públicas é por vezes mecanismo utilizado em sistemas políticos com divisão de governo, seja nas funções legislativo, executivo e judiciário, seja porque é dividido em níveis como em federal, estadual e municipal, “uma instância pode facilmente assumir que tomou a decisão demandada pelo público, sabendo antecipadamente que os custos de sua implementação irão recair sobre outra instância, sem que sejam providenciados os recursos necessários para tornar a ação possível” (RUA, 1997, p. 17).

Autores, como Pressman e Wildavsky, que costumavam evidenciar os aspectos de comando e obediência, controle e comunicação, evidenciados pelas teorias em que se adota o modelo *top-down*, acabaram por aceitar que a implementação contém adaptações e alterações, comportando uma multiplicidade de comportamentos que não podem ser evitados (FARIA, 2012, p. 09).

Não podemos negar que por mais que a grande maioria das políticas não sejam simplesmente símbolos de atuação política, tendo por metas a sua realização, comporta em

seu interior um processo de negociação e compromisso continuamente renovado, e é assim que podem abarcar comprometimento com valores conflitantes, representando interesses diversos, e contando com a ação de forças econômicas, especialmente, que terão por fim fortalece-las ou arruiná-las (HAM, HILL, 1993, p. 143).

Além da influência dos atores externos, o afastamento dos implementadores da fase de elaboração e planejamento da política, os reduzido a meros subordinados, podem resultar em problemas de inconsistências e contradições com o imaginado. Soma-se a isso a alteração no que tange a recursos e adaptabilidade às realidades locais, o que pode implicar nos resultados reais daquela política pública, vez que mudar as regras do jogo no meio da partida pode ocasionar os mais variados resultados (HAM, HILL, 1993, p. 143/146).

A política tem uma extensão para além do processo legislativo, comporta todo o processo de elaboração e implementação de políticas públicas capazes de dar cumprimento ao comando disposto. Assim, questões de contexto, como regras e estrutura, bem como questões individuais e relacionais, como valores, referências, redes de interação, podem impactar sobremaneira as decisões e escolhas tomadas e influir para que lado caminha a discricionariedade (LOTTA, 2012, p. 45).

A atuação da burocracia nas linhas de frente do Estado deve ser referenciada, em grande medida, por ocuparem uma posição de decisão em última instância na implementação de políticas públicas, por possuírem relativo poder discricionário dentro das agências públicas. Essa característica apresenta relevância, num determinado sentido, porque demonstra certa volatilidade das regras formais. Assim, abre-se a possibilidade, por exemplo, para que suas aplicações das leis possam ser rebatidas, discutidas e interpeladas pelos cidadãos. A percepção do público acerca do trabalho desses profissionais os leva a crer que as decisões que tomam não são totalmente definitivas, enxergam no papel individual deste burocrata uma possibilidade para fazerem as regras um pouco mais flexíveis (ARAÚJO FILHO, 2014, p. 49).

Por mais que existam decisões fundamentais e de impacto, não há porque restringir tal ideia ao processo de elaboração, vez que podem ocorrer no processo de concretização, sendo certo que o impacto real da política e os efeitos só podem ser sentidos após o início das tarefas, uma vez que é na implementação que emergem conflitos que não poderiam ser sequer pensados anteriormente, e ainda, há decisões que apenas podem ser tomadas quando disponíveis todos os elementos e diante da observação dos fatos, e são os profissionais implementadores os responsáveis por tomar essas decisões quando estão frente a frente aos destinatários e seu cotidiano, realizando negociações e adaptando aquilo que parecia já estabelecido (HAM, HILL, 1993, p. 143/146).

Os efeitos perversos, previsíveis ou imprevisíveis, surgem no processo das políticas públicas, podemos mesmo dizer que são onipresentes na vida da sociedade, manifestando causas para desequilíbrios e mudanças sociais, afetando o modo como o Estado lidará com as demandas sociais. Interessante notar que a manutenção de um efeito perverso se refere aos custos de sua eliminação e a neutralização tem por consequências efeitos coletivos e individuais desejáveis, pois diz respeito a “efeitos individuais ou coletivos que resultam da justaposição de comportamentos individuais sem estarem incluídos nos objetivos procurados pelos atores” (BOUDON, 1997, p. 12).

Por isto, a política pública pode ser considerada uma política em ação, envolvendo um processo contínuo de negociação, compromisso, barganhas, seja com grupos de poder, seja com os destinatários, seja com aqueles que a política dependa, seja com aqueles que dependem da política, o que exige flexibilidade e a possibilidade de ajustes, sendo correto afirmar que a compreensão sobre esta realidade tem levado a se pensar uma política pública no estilo *bottom-up* em detrimento de análises *top-down*. Pensar de acordo com *bottom-up* possibilita identificar quem de verdade está influenciando, o que está fazendo, como acontece e porque se age assim. A realidade oferece maiores elementos para a construção de uma política, e nos faz admitir a impossibilidade de um controle perfeito vez que se realiza em um processo de interação permanente, resultando na mutabilidade da política proposta (HAM, HILL, 1993, p. 149/150).

A ideia de organização burocrática, tendo por base o trabalho de Weber, fundamenta-se na utilização de mecanismo de divisão de trabalho, tendo por princípios a hierarquia e especialização, devido a isto o subordinado tem maior capacidade técnica para a realização das tarefas o que resulta em uma série de conflitos entre autoridade hierárquica e autoridade técnica. Organizações formais tentam utilizar seus integrantes como material humano meio para a consecução de fins, todavia, há uma resistência neste tipo de pensamento pelos membros deste sistema, ressalta-se que estes trazem consigo valores, crenças, preconceitos, e ao atuar em relações face a face com os afetados pela política pública também agem de acordo com as suas reações, o que se intensifica quando há poder de barganha na relação (HAM, HILL, 1993, p. 169/170).

A sociedade comporta uma multiplicidade de grupos que se comunicam, não cabendo delimitá-los em tribos ou aldeias demarcando fronteiras impenetráveis, aceitando haver fluxos, migrações e deslocamentos entre grupos (GOLDMAN, 1999, p. 94/95/114).

A existência de comportamentos informais em estruturas formais, ocasionando o desrespeito de regras visando com isto a maior eficiência da tarefa, o que pode criar uma

estrutura informal paralela a estrutura formal, manipulando as regras neste conflito interno de poder intrínseco as relações organizacionais. Assim, o modelo oficial da organização é complementada por esta estrutura informal que não pode ser ignorada, e que está imbuída dos interesses, personalidade, problemas pessoais de seus integrantes. Estes dois modelos estão em constante interação e adaptação (HAM, HILL, 1993, p. 176).

As regras jurídicas e os programas de políticas públicas tendem a definir grupos como fixos e facilmente manejáveis, ocorre que isolamentos analíticos não se confundem com isolamentos de fato, vez que a análise exige um recorte, no entanto, este não pode negar o intercambio existente na realidade e deve estar atento aos imprevistos inevitáveis diante da complexidade das relações fluídas, móveis e instáveis. As pessoas impregnam os fatos com suas visões de mundo, tendo vezes que a norma se torna completamente outra quando da aplicação (HANNERZ, 1996, p. 10).

Os implementadores tem a difícil missão de por em prática decisões que por vezes não participaram da sua construção e não concordam com a sua existência, sendo que são seus atos que diretamente serão sentidos pelos destinatários e afetados, assim, tem suas ações submetidas às opiniões públicas, sofrendo pressão para o cumprimento e atuação conforme as regras, eficiência na resposta a demanda, para agirem com efetividade e responsividade. E aqui, cumpre dizer, a ação dos implementadores é vista pelos destinatários como o comportamento de toda a agência da qual são integrantes e a qual representam (LOTTA, 2012, p. 22/24; HAM, HILL, 1993, p. 183).

As regras são produto de grupos determinados no tempo e no espaço, e isto confere as normas um caráter desforme, vez que nem todos compartilham do entendimento acerca do mandamento contido na regra, os criadores, os impositores de regras e seus destinatários podem ter visões muito diferentes sobre o mesmo termo, a compreensão dos ditos desviantes pode diferir da compreensão daqueles que lhes imputam o rótulo, seja porque não entendem a norma como aceitável ou porque não participaram da sua elaboração (BECKER, 2008, p.29).

Os implementadores realizam a denominada burocracia do nível da rua, teorizado por exemplo por Lipsky, vez que eles determinam rotinas, mecanismos para lidar com as incertezas, imprevistos, grande quantidade de trabalho e insuficiência de recursos, bem como, a pressões a que estão afetos, pode afastá-los dos objetivos iniciais (HAM, HILL, 1993, p. 187).

Segundo Lipsky, três premissas básicas definem o trabalho desses funcionários públicos alocados nas linhas de frente do Estado:

1. eles trabalham, em um curso regular de rotina, em interação constante com os cidadãos;
2. embora faça parte de uma estrutura burocrática, estes funcionários atuam com certa independência dessa estrutura. Um elemento dessa independência é o poder que lhe foi concebido em tomar decisões, ou seja, o poder discricionarieidade inerente a sua função na organização;
3. O impacto potencial de suas decisões para os cidadãos com que lida é significativo (ARAÚJO FILHO, 2014, 48).

Os implementadores criam métodos de trabalho, compatibilizando a rotina de tarefas e a expectativa de seus superiores hierárquicos e destinatários de suas ações, acreditando estar assim fazendo o melhor que pode sob circunstâncias complexas, preenchendo a lacuna existente entre o ideal de trabalho e suas limitações prática (HAM, HILL, 1993, p. 187; BECKER, 2008, p. 16).

A existência de comandos vagos ou contraditórios destaca o papel dos implementadores pois que isto abre espaço para que decidam como comporta-se perante os fatos. Os implementadores podem empregar sentidos novos as políticas públicas que executam, seja no momento do recebimento da mensagem, seja na contextualização, na medida em que é um interprete do comando (FARIA, 2012, p. 21; LOTTA, 2012, p. 34). As regras não podem ser compreendidas como fixas e imutáveis, vez que sofrem ressignificações na sua aplicação, fazendo com que se moldem “à conveniência, à vontade e à posição de poder de vários participantes” (BECKER, 2008, p. 192).

A participação nos mais variados grupos demonstra a complexidade que é a sociedade, sendo que cada grupo compreende e estabelece padrões e regras específicas, assim, ao praticar as regras de um grupo pode estar infringindo as regras do outro da qual também faça parte. Alguns alegam a existência de regras gerais aceitáveis por todos, ocorre que a interpretação da mesma regra pode ser diferente, e a generalização somente se comprovaria por intensa pesquisa empírica (BECKER, 2008, p.18).

A discricionarieidade e autonomia é por vezes ressaltada, há sim aqueles que detém tal nível de decisão, agentes como professores, profissionais da saúde, policiais, em suma, aqueles funcionários que interagem diretamente com o usuário do serviço público (LOTTA, 2012, P. 24).

Interessante exemplo é o dado por Peter Bachrach e Morton S. Baratz (1983, p. 45) para ilustrar o exercício de poder por uma sentinela militar ao se deparar com um sujeito armado, que nos servirá de exemplo do implementador no exercício de sua atividade: ao ordenar “Alto, ou atiro”, o poder é relacional e a existência dos três elementos do poder (conflito de interesses, submissão e sanção) vai depender de como se desenrolará o

acontecido. Assim, se o sujeito obedecer porque também é militar treinado a obediência hierárquica, não houve conflito de interesses e portanto não houve o exercício de poder; no entanto, caso o sujeito vá de encontro o sentinela tentando adentrar as instalações para sabotá-la, vindo a ser alvejado, não houve o uso do poder pois que não houve submissão; outro caso, se o sujeito continua a caminhar indo de encontro ao sentinela porque almeja o suicídio e é ferido, quem se utilizou de poder na verdade foi o sujeito que teve seus desejos atendidos.

Noutro lastro, na hipótese do sujeito que almejando adentrar a instituição militar com intenções criminosas e ao se dar conta da presença da sentinela, obedece diante da ameaça, houve a prática do poder, haja vista que havendo conflito de interesses, o sujeito se submeteu diante da possibilidade real da sanção a um bem que entende superior aquele sacrificado pela obediência (BACHRACH, BARATZ, 1983, p. 45)

Na relação com os destinatários de suas ações eles se veem na necessidade de buscar cooperação destes para que sua atuação seja efetiva, em uma relação de troca, noutro lastro, há setores em que os destinatários não tem nada a trocar a não ser deferência, como ocorre nos serviços de atendimentos a pessoas de baixo *status* social (HAM, HILL, 1993, p. 188).

Devido a complexidade da realidade em que atuam, exige-se responsabilidade e precisam atuar de forma a legitimar suas ações junto aos destinatários. Os implementadores tem o poder de determinar efetivamente como se dará o acesso a direitos e benefícios, sendo mediador entre população e administração pública (LOTTA, 2012, p.25/28). Eles tem repercussão na vida dos destinatários, como se nota:

Os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que vivenciam as comunidades onde atuam; recebem e transmitem as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e medeiam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o Estado. Tornam-se, portanto, o *locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre Estado e cidadãos (LOTTA, 2012, p. 25).

Os burocratas do nível da rua detêm certa discricionariedade porque a sua atuação requer julgamento humano, pelo fato de tomarem decisões sobre outras pessoas, tal fato reveste sua atividade de intensa importância, vez que não podem ser substituídos facilmente por máquinas e há obstáculos concretos de controle imediato pelos superiores hierárquicos, ocasionado pela assimetria no que tange ao conhecimento da causa (HAM, HILL, 1993, p. 189; LOTTA, 2012, p. 32).

A discricionariedade pode ter diversas fontes: pode resultar da própria natureza da atividade; devido a existência de uma imensidade de regras obrigando o seu aplicador a posicionar sobre qual seguirá; resultando de normas contraditórias ou incompletas devendo o implementador, com suas ações, clarear como deve-se dar sua execução; e por fim, por escolhas individuais. “Assim, podemos considerar que as instituições impactam as práticas dos burocratas de rua, mas também que as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos acabam por influenciar suas decisões”. Tais valores podem ser moldados pela organização ou, vir de valores como gênero e raça e ir de encontro com os valores institucionais (LOTTA, 2012, p. 28).

Tal discricionariedade incide sobre aspectos como quantidade e qualidade dos benefícios, e ainda, sanções aplicadas, deste modo, por mais que regramentos moldem decisões estas ainda são resultado da ação dos implementadores que ditam para quem, como e quando aplicá-las no dia a dia. As regras apesar de representarem as expectativas e esforços para a realização de algumas práticas, não são determinantes, o que explica o porquê de uma mesma regulamentação quando aplicada em contextos diversos ocasionarem resultados diferentes. É através das decisões diárias que verdadeiramente uma política pública vai sendo desenhada (LOTTA, 2012, p. 27).

Ressalta-se que objetivando a simplificação da árdua tarefa a que estão sujeitos, os implementadores categorizam os destinatários, atuando de forma estereotipada, instrumentos que facilitam a tarefa ao fornecer atalhos (HAM, HILL, 1993, p. 193). Os destinatários veem seus problemas como demandas individuais e personalíssimas, e assim, esperam ter respectivamente um tratamento individual. No entanto, se deparam com recepção padronizada, categorizada e suas demandas recebidas como solicitações que serão atendidas a partir das possibilidades disponibilizadas e serviços ofertados (LOTTA, 2012, p. 25).

A relação diária entre os burocratas do nível da rua com os destinatários de sua ação é simplificado pelo estabelecimento de uma rotina de trabalho, o que Lipsky chamou de *cliente processing*, processo que se faz necessário na medida em que os burocratas detém recursos limitados para atuarem diante da complexidade local, para tanto “readaptam, cotidianamente, suas concepções (1) sobre o próprio trabalho e também (2) sobre seu público, para sobreviver naquela funções”. Aquele implementador que tem por função a fiscalização precisa reformular suas concepções sobre irregularidade, bem como quem são seus praticantes para que possa lidar de modo satisfatório com as demandas do dia a dia, por vezes elencando prioridades (ARAÚJO FILHO, 2014, p. 51).

Interessante salientar o papel de representação por vezes exercido pelos burocratas, apesar de não serem instituições representativas como os políticos. Pelo fato de estabelecerem relações próximas com os destinatários no processo de implementação, eles acabam por conhecer e levar as demandas dos sujeitos para o interior da organização. Este processo é intensificado quando os implementadores moram na mesma localidade, compartilhando a mesma realidade no dia a dia. Entretanto, aqui aponta a questão da legitimidade desta representação, “dada a discricionariedade, o burocrata tenta maximizar seus próprios valores políticos; (...) e a burocracia representativa consegue tomar decisões que respondem aos interesses, necessidades e vontades dos cidadãos”. Seja essa representação legítima ou não o implementador atua como mediador criando pontes entre a população e a Administração Pública (LOTTAS, 2012, p. 37).

Pensar de forma estruturalista, de modo que cada indivíduo tenha um *status* definido na sua rede de relações e no espaço que ocupa é negar a verdade dos fatos, os sujeitos frequentam diversos espaços e grupos e por vezes terá que fazer a opção entre regras contraditórias por privilegiar em determinadas situações as regras de um grupo em detrimento do outro, o que torna aparente a complexidade social, demonstrando claramente que as regras são manipuladas para se adequarem as situações e interesses envolvidos (VELSEN, 2010, p. 441/442).

Nesta complexa relação, o implementador pode ter efeitos positivos na comunidade ao fortalecer vínculos comunitários com facetas de inclusão democrática, e adaptar a política pública para que alcance efetividade local, e neste processo de interação ocorre a reciprocidade simétrica, quando o implementador se coloca em posição semelhante ao seu interlocutor (LOTTAS, 2012, p. 38).

De outro modo, também podem atuar de forma clientelista, ao estabelecer assimetria de poder enganosamente solidária, exigindo relação com obrigações mútuas, e este lado perverso se acentua quando os usuários dependem da ação para obterem acesso a serviços públicos, podendo ocorrer situações de arbitrariedade e abuso de poder, ocorrendo uma reciprocidade assimétrica. E ainda, podem arruinar as intenções dos políticos ao formular uma política, vez que não são facilmente monitorados e não necessitam demonstrar resultados a eleitores, sendo isento do *accountability* eleitoral (LOTTAS, 2012, p. 41).

2.1.1 O implementador como impositor de regras e a relação com os Outsiders na teoria interacionista do desvio de Becker

As normas são resultado do trabalho de criadores e impositores de regras, os quais Becker denomina como empreendedores morais. Aos criadores de regras é atribuída a tarefa de pensar a respeito do conteúdo das normas. Pode-se mesmo dizer que há o estabelecimento de uma cruzada moral, em que os criadores acreditam estar sendo guiados por suas crenças humanitárias, conduzindo-os a agir conforme o comportamento que entendem mais correto, não se atendo ao que melhor se adequa a realidade a qual se irá aplicar (BECKER, 2008, p.153/156/192).

O Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro 1940, Código Penal pátrio, determina em seu art. 184 acerca dos crimes contra a propriedade material:

Art. 184. Violar direitos de autor e os que lhe são conexos

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa

§ 1o Se a violação consistir em reprodução total ou parcial, com intuito de lucro direto ou indireto, por qualquer meio ou processo, de obra intelectual, interpretação, execução ou fonograma, sem autorização expressa do autor, do artista intérprete ou executante, do produtor, conforme o caso, ou de quem os represente

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 2o Na mesma pena do § 1o incorre quem, com o intuito de lucro direto ou indireto, distribui, vende, expõe à venda, aluga, introduz no País, adquire, oculta, tem em depósito, original ou cópia de obra intelectual ou fonograma reproduzido com violação do direito de autor, do direito de artista intérprete ou executante ou do direito do produtor de fonograma, ou, ainda, aluga original ou cópia de obra intelectual ou fonograma, sem a expressa autorização dos titulares dos direitos ou de quem os represente

(..)

§ 4o O disposto nos §§ 1o, 2o e 3o não se aplica quando se tratar de exceção ou limitação ao direito de autor ou os que lhe são conexos, em conformidade com o previsto na Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, nem a cópia de obra intelectual ou fonograma, em um só exemplar, para uso privado do copista, sem intuito de lucro direto ou indireto (BRASIL, 1940)

Ressalta-se que “grupos sociais criam desvio ao fazer as regras cuja infração constitui desvio, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotulá-las como outsiders”. Assim sendo, o ato para ser considerado desviante depende como modo como as pessoas irão reagir a ele, sendo que está reação é variável por situações referentes ao tempo, espaço e sujeitos envolvidos na relação (BECKER, 2008, p. 19-22).

As normas são produto de grupos determinados no tempo e no espaço, e isto confere as normas um caráter desforme, vez que nem todos compartilham do entendimento acerca do mandamento contido na regra: os criadores, os impositores de regras e seus destinatários

podem ter visões muito diferentes sobre o mesmo termo, a compreensão dos chamados desviantes pode diferir da compreensão daqueles que lhes imputam o rótulo, seja porque não entendem a norma como aceitável ou porque não participaram da sua elaboração (BECKER, 2008, p.29).

Pessoas diferentes compreendem os atos desviantes de forma diversa. Outsiders é explicado inicialmente por Becker (2008, p. 27) como aquele que desvia-se das regras do grupo. Tais infratores de regras podem entender que são considerados assim de forma justa, isto porque aprovam as regras estabelecidas e aceitam a rotulação como desviantes. Há aquelas pessoas que a depender da situação em que se encontre podem vir a concordar ou discordar da norma, tendo comportamento divergente. E ainda, há aqueles que infringem as normas e elaboram para si justificativas das mais complexas para demonstrar o erro na regra importa.

Neste sentido, indo de encontro ao estabelecido no código penal pátrio, no dispositivo supra citado, camelódromos tem sido construídos por todo o Brasil, como em Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), seja pelo financiamento pública ou pela autorização dada a iniciativa privada, com o fim de assegurar o direito constitucional ao exercício do trabalho em condições de dignidade humana (MILHASSI, 2015). Ocorre que os principais produtos vendidos nestes espaços são de origem duvidosa com relação a proteção dos direitos autorais, sendo que CD's e DV's "piratas" são expostos e vendidos cotidianamente nos centros das cidades. Noutro lado, ações públicas, como fiscalizações e blitzes, são realizadas com o fim de reprimir esse tipo de contradição normativa. Isso demonstra como transitamos por regras por vezes contraditórias a depender do interesse resguardado (COSTA, PINHEIRO, VANUCCHI, 2012).

Os agentes de fiscalização, neste caso, policiais e agentes municipais, tem por fim a prevenção e repressão das infrações a norma, agindo como implementadores de uma política pública e impositores de um comando, para tanto, sendo integrantes de uma agência, corpo institucionalizado criado com o objetivo de torná-la efetiva (BECKER, 2008, p. 64).

De acordo com Becker (2008, p. 161) os impositores, salvo exceções, tem uma visão neutra e objetiva do seu trabalho, não estando interessados necessariamente no conteúdo da norma, missão abraçada pelos criadores ou formuladores de normas, estão mais atentos a execução das ordens recebidas e das regras que resguardam a continuidade de sua profissão, para tanto, estão continuamente justificando a necessidade de manutenção do seu cargo, demonstrando a permanência da prática infratora e a eficácia do seu trabalho em reprimi-la,

associado a isto devem estabelecer ações junto aos outsiders de modo a conseguir o respeito, seja pela compreensão da importância de sua atuação ou pela ameaça de restrições.

Visando combater tal pirataria, dando efetividade ao Código Penal, foi criada o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual (CNCP), sendo que em 2004 foi instaurado a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para investigar a questão da pirataria no Brasil, momento em que foi constatado a presença de organizações criminosas por trás da violação de direitos autorais formando uma rede ilegal de comércio, e ainda, crimes de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e evasão de divisas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

O que se nota é a existência de dois programas de políticas públicas sendo aplicado de forma concomitantes e aparentemente contraditório. O que nos faz pensar em fluxos, passagens, continuidades, não cabe no caso narrado a delimitação de barreiras vez que ambos os programas coexistem, dialogam. Os implementadores de ambas as políticas públicas podem ser o mesmo impositor de regras, e por isso não podemos demarcar espaços e grupos atribuindo pertencimentos ou exclusões, e pode ser que o melhor modo de pensar seja na existência de linhas pontilhadas em que as relações estão em constante movimento, abarrotadas de incertezas, ambiguidades, em constante mutação, adaptação e improvisação contínuo (HANNERZ, 1996, p. 16/17-20).

No relatório final do Conselho Nacional de Combate à pirataria foi sugerida a articulação de políticas públicas em um plano nacional de combate, contando com a colaboração da sociedade civil. Para tanto, no mesmo ano, em 2014, foi criado o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, composto por órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Tal conselho tem por finalidade a repressão da oferta e a conscientização educativa da demanda (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

O que se percebe é que diversos atores foram convidados a participar da prevenção e repressão da infração aos direitos autorais, no entanto são esses atores que frequentam os camelódromos, adquirem produtos pirateados, ou mesmo, tiram cópias de livros em estabelecimentos para esse fins em seus cursos de especialização. O conflito existe, e é inerente as relações humanas, não existindo certo e errado, mas apenas representações divergentes de grupos de interesses, *status*, personalidade diversos, por isso não é difícil compreender que um mesmo indivíduo frequenta variados espaços e empreende diferentes relações ao longo do dia a dia, e com isto está sob o comando de regras referentes a esses lugares e pessoas, e terá que optar entre uma ou outra, ou mesmo, transformá-las, de modo que possa transitar pela complexidade que é a experiência da vida social, deste modo as regras

são manipuladas para se adequarem as situações e necessidades (HANNERZ, 1996, p. 11; VELSEN, 2010, p. 465)

O ato desviante, ou desvio, não pode ser sintetizado pela infração a norma, uma vez que o simples fato de ir de encontro ao prescrito não faz de você um outsiders socialmente, o desvio, aqui entendido como, o erro publicamente rotulado é produto das relações sociais, inicialmente pelo criador da regras ao adjetivas condutas como corretas ou erradas, e ainda, pelos impositores de regras ao imputar a alagum a pratica desviante, ressalta-se o aspecto público vez que um desvio pode nunca vir a ser descoberto, ou vindo a se tornar conhecido nunca ser repreendido pela comunidade a qual faz parte. E ainda, a teoria interacionista do desvio compreende uma outra faceta, podendo ser ambos os lados outsiders, vez que os criadores ou impositores podem ser aqueles considerados socialmente como desviante ao estabelecer ao estabelecer a repressão de condutas socialmente aceitas. O que demonstra o aspecto relacional (BECKER, 2008, p. 182).

O processo de rotulação do desvio pode ser exemplificado da seguinte maneira: o impositor pode rotular alguém como desviante apenas para que suscite o respeito por um grupo, e o outsiders pode não ter realmente transgredido uma norma, mas apenas desrespeitado o impositor, neste sentido, o impositor reagiu ao comportamento do sujeito, que poderia, se tivesse o outsiders agido em sentido contrário, ter atenuado ou mesmo excluído a possibilidade de aplicação da norma (BECKER, 2008, p. 163).

Se uma pessoas que comete um ato desviante será de fato rotulada de desviante depende de muitas coisas alheias a seu comportamento efetivo: depende de o agente da lei sentir que dessa vez deve dar alguma demonstração de que está fazendo seu trabalho a fim de justificar sua posição; de o infrator mostrar a devida deferência ao impositor; de o “intermediário” entrar em ação ou não; e de o tipo de ato cometido estar incluído na lista de prioridades do impositor (BECKER, 2008, p. 167).

Portanto, o desvio deve ser considerado como processo, ou seja, “desvio não é um comportamento que reside no próprio comportamento, mas na interação entre as pessoas que comete um ato e aquelas que reagem a ele”. Atenta a essa complexidade social e na aceitação da prática de compra de produtos pirateados nos grandes centros urbanos, e a intensificação disto através do uso da internet, a Defensoria Pública de São Paulo impetrou *Habeas Corpus* em defesa de um homem acusado nos termos do art. 184 do Código penal, por expor e vender CD e DVD pirata, alegando que o fato é considerado comum e aceito pela população e portanto cabe a incidência do princípio da adequação social e o princípio da insignificância do ato cometido, não havendo que se realizar recriminação estatal à conduta. Acrescenta-se ainda

a alegação de que a conduta ao contrário de ser uma infração a lei, estaria realizando o direito constitucional ao acesso a informação, dando possibilidades as pessoas mais carentes, maior parte da população brasileira, de conhecimento do patrimônio histórico nacional retratado nas obras visuais e audiovisuais (BRASIL, 2010).

No entanto, no mesmo processo, aqueles que defendem pela aplicação da norma tal como descrita sustentou a alegação de que a aceitabilidade de tal conduta não conduz a licitude desta, e que a fiscalização e repressão é atividade recorrente, realizando os direitos do fisco aos impostos derivados, da indústria fonográfica e dos comerciantes regularizados para a venda destes produtos. Tal tese de argumentação foi aceita pelo Supremo Tribunal Federal mantendo em vigor a conduta descrita no tipo penal, e assim julgando improcedente a aplicação dos princípios da adequação e insignificância (BRASIL, 2010).

Becker (2008, p.27) vai chamar atenção para o fato de que neste processo relacional em que o desvio se estabelece é desviante também aqueles que fazem as regras quando se observa o ponto de vista das pessoas que infringem a norma. “Diferentes grupos consideram diferentes coisas desviantes. Isso deveria nos alertar para a possibilidade de que a pessoa que faz o julgamento de desvio e o processo pelo qual se chega ao julgamento e à situação em que ele é feito possam todos estar intimamente envolvidos no fenômeno” (BECKER, 2008, p. 18/27).

“Na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de interações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada” (RUA, 1997, p. 19).

A realidade é plural, fluida e conflituosa, assim, tentar enquadrar tal situação em moldes e padrões utilizando de conceitos que suscitem ideias de harmonia, uniformidade, simplificação e homogeneização vão de confronto a experiência. O mesmo se aplica a questão de definição de grupos, sejam os empreendedores morais, sejam os desviantes, não cabe reduzi-los e limitá-los em categorias estáticas, pois que seus integrantes participam de diversos discursos, por vezes contraditórios, movimentando-se pelas regras existentes em um e em outro, acessando fontes diversas a depender a situação e interesses (BARTH, 2000, p. 113/123).

CONCLUSÕES

Conclui-se que a política é a solução preferida com relação a coerção quando se fala no estabelecimento da ordem social e solução de conflitos. Políticas públicas são concretizadas por burocratas, formuladores ou implementadores. Cabe entender que tais atores conduzem a aplicação do comando previamente definido, e ainda, realizam alianças, podendo mesmo vir a entrar em disputas políticas e relações de poder, e ainda, há multiplicidade de localidades com sistemas diversos de organização que pode resultar no sucesso ou fracasso do programado, fatores entre outros que marcam os programas e projetos, seja na fase de desenvolvimento seja na fase de implementação.

Tratar temas empíricos, como é a implementação de políticas públicas, consta da análise da relação entre grupos, e compreender que os laços empreendidos nestes relacionamentos face a face são incertos, frágeis, controvertidos e mutáveis, vez que as pessoas transitam pelos mais diversos grupos em suas relações diárias, mesmo que estes grupos sejam incompatíveis entre si. A Implementação pode ser entendido como o processo, sendo que os criadores, os impositores de regras e seus destinatários podem ter visões diversas acerca do mesmo termo.

Tal complexidade pode ser facilmente observada no dia a dia da implementação do artigo 184 do Código Penal, em que se encontra descrita conduta de violação de direitos autorais, e da formulação de políticas públicas visando a proteção dos direitos dos autores como a criação do Conselho Nacional de Combate à pirataria, e noutro lastro, a proliferação de shoppings populares, ou mais comumente chamados camelódromos, em que a venda de produtos violadores da norma supracitada é comércio cotidiano. Os implementadores, chamados também como burocratas do nível da rua, detêm certa discricionariedade nestas situações, vez que diante de normas tão contraditórias que requerem julgamento *in acto*, intensifica seu poder de decisão pois que não podem ser substituídos facilmente por máquinas e há obstáculos concretos de controle imediato pelos superiores hierárquicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO FILHO, Tarcísio Perdigão. **Burocratas do Nível de rua: uma análise interacionista dos burocratas na linha de frente do Estado.** Áskesis. V.03, nº1, janeiro/junho 2014, p. 45-57.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Poder e decisão. In: Política e Sociedade. 1983

BARTH, Fredrik. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas.** Org. LASK, Tomke. Contra capa livraria, pp. 244, 2000.

BECKER, Howard Saul. Outsiders: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. 231 p.

BRASIL, STF, Informativo STF Brasília, 19 a 23 de abril de 2010 - Nº 583. HC 98898/SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 20.4.2010. (HC-98898), 2010.

BRASIL, DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940, Código Penal. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm> Acesso em 18/03/2015.

BOUDON, Raymond. Efeitos perversos e ordem social. RJ: ed.Zahar.1979

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Introdução. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. 406p.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à pratica da análise de políticas públicas no Brasil. Rev. Planejamento e políticas públicas, nº 21, jun.2000.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: LTC - Livros Técnicos e Científicos, 1989. 213 p.

GOLDMAN, Marcio. Antropologia contemporânea, sociedades complexas e outras questões. In: Alguma Antropologia. RJ: RelumeDumará, Núcleo de Antropologia Política, 1999.

HAM, Christopher; HILL, Michael. O processo de elaboração de políticasno estado capitalista moderno. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Título do Original:Ham, C. e Hill,

M.: The policyprocess in the modern capitalista state, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993, segunda edição.

HANNERZ, Ulf. **Fluxos, fronteiras, híbridos**: palavras-chave da antropologia transnacional. Mana 1997, vol.3, n.1, pp. 7-39. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93131997000100001&script=sci_arttext> Acesso em 01/02/2015.

LATOUR, Bruno. **Primeira fonte de incerteza**: Não há grupos, apenas formações de grupos. In: Reagregando o social Uma introdução à teoria do Ator-Rede. Salvador: DUFBA, Bauru: EDUSC. 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. 406p.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP, Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2013. 282 p.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Combate à Pirataria. Disponível em <[RUA, María das Graças. Análises de políticas públicas: conceitos básicos. Elaborado para el programa de Apoyo a la gerencia social em Brasil. Banco Interamericano de desarrollo, Instituto Interamericano para El desarrollo social, 1997.](http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={D6459A18-45AF-4FD7-B3C8-5013078ECE73}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D{78C7CF7F-AECB-49DE-B93F-694C38FFCB5E}%3B&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}> Acesso em 17/03/2015.</p></div><div data-bbox=)

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Teoria social e análise de políticas públicas. In: Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira. RJ Campus, 3ª edição, 1994

COSTA, Emly de Andrade; PINHEIRO, Marina Brito; VANNUCHI, Maíra Villas Bôas. Coord. WINTOUR, Nora, STREETNET INTERNATIONAL, COPA DO MUNDO PARA TODOS: O retrato dos vendedores ambulantes nas cidades sede da copa do mundo de 2014. Ano de 2012. Disponível em: http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/04/1-publicacao_SN_small_pt_001.pdf> Acesso em 17/03/2015

VELSEN, J. Van. **A análise situacional e o método de estudo de caso detalhado**. In: Antropologia das sociedades contemporâneas: métodos. FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.). São Paulo: Global, 2010. 402p.