

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Sociais

Luiza Costa Silva

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA-PAIF:
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DOS CENTROS DE
REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA ZONA LESTE DE BELO HORIZONTE**

Fevereiro de 2017

Luiza Costa Silva

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA-PAIF:
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DOS CENTROS DE
REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA ZONA LESTE DE BELO HORIZONTE**

**Dissertação apresentada ao Departamento de
Ciências Sociais da Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais, como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre em
Ciências Sociais**

Orientador: Carlos Alberto Rocha

Belo Horizonte
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586i	Silva, Luiza Costa A implementação do serviço de proteção e atendimento integral à Família-PAIF: uma análise da atuação dos burocratas de nível de rua dos centros de referência de assistência social da zona leste de Belo Horizonte / Luiza Costa Silva. Belo Horizonte, 2017. 178 f.: il. Orientador: Carlos Alberto Vasconcelos Rocha Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais 1. Governança - Análise. 2. Serviço social. 3. Sistema Único de Assistência Social (Brasil) - Belo Horizonte (MG). 4. Centro de Referência de Assistência Social. 5. Família - Aspectos econômicos. I. Rocha, Carlos Alberto Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título. CDU: 36.058.74
-------	---

Revisão Ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor.

Luiza Costa Silva

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA-PAIF:
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA DOS CENTROS DE
REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA ZONA LESTE DE BELO HORIZONTE**

**Dissertação apresentada ao Departamento de
Ciências Sociais da Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais, como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre em
Ciências Sociais**

Area de Concentração: Políticas Públicas

Prof. Dr. Carlos Alberto Rocha- PUCMinas (Orientador)

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria- PUCMinas (Banca Examinadora)

**Profa. Dra. Carla Bronzo Ladeira Carneiro- Fundação João Pinheiro (Banca
Examinadora)**

Belo Horizonte, 24 de Fevereiro de 2017

Resumo

Esta dissertação trata do processo de implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF na Zona Leste de Belo Horizonte a partir de estudo de caso realizado no Alto Vera Cruz e Taquaril. Mais especificamente, a pesquisa buscou compreender o papel dos burocratas de nível de rua que atuam no serviço através da análise das intervenções realizadas pelos mesmos enfatizando as características institucionais e organizacionais, bem como o uso individual da discricionariedade com vistas a identificar como tais fatores influenciam o processo de consecução do PAIF.

Para tanto, abordamos o processo de implantação e implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias- PAIF em Belo Horizonte, as atribuições e competências das burocratas de nível de rua, bem como a descrição do processo de intervenções realizadas junto às famílias atendidas e ou acompanhadas pelo serviço.

Concluímos, a partir do estudo de caso realizado nos dois equipamentos que os fatores institucionais e organizacionais, o perfil dos burocratas e o entendimento dos mesmos acerca dos objetivos e resultados do serviço impactam diretamente na prática da política pública.

Palavras- chave: Análise de Políticas Públicas, Implementação de Políticas Públicas, Sistema Único de Assistência Social- SUAS, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, Burocrata de Nível de Rua.

Abstract

This thesis addresses of the process of implementation of the Service of Protection and Integral Assistance to the Family - PAIF in the East Zone of Belo Horizonte from a case study carried out in Alto Vera Cruz and Taquaril. More specifically, the research sought to understand the role of street level bureaucrats who work in the service through the analysis of the interventions made by them emphasizing institutional and organizational characteristics, as well as the individual use of discretion in order to identify how these factors influence the process of achieving the PAIF.

For this approach the process of deployment and implementation of the Protection Service and Integral Care to families- PAIF in Belo Horizonte, the duties and responsibilities of street-level bureaucrats as well as the description of the intervention process held with the families involved and or accompanied by the service.

We conclude from the case study carried out in the two equipments that institutional and organizational factors, the profile of bureaucrats and their understanding of the objectives and results of the service have a direct impact on public policy practice.

Key Words: Analysis of Public Policies, Implementation of Public Policies, Single System of Social Assistance- SUAS, Service of Protection and Integral Assistance to the Family - PAIF, Street Level Bureaucrat.

SUMÁRIO

Introdução.....	12
Capítulo 1– A Implementação de Políticas Públicas.....	16
1.1.O que são Políticas Públicas?.....	18
1.2.O Ciclo de Políticas Públicas.....	22
1.3.A Fase de Implementação das Políticas Públicas.....	26
1.4. Desafios da Implementação: Interação com os Usuários e Programabilidade das Intervenções.....	36
Capítulo 2 – A Centralidade dos Burocratas de Nível de Rua	43
2.1. A Discrecionabilidade dos Burocratas de Nível de Rua e seu Papel como Produtores de Políticas Públicas.....	49
2.2. O Uso de Estratégias para Manutenção dos Burocratas de Nível de Rua nos objetivos da Agência.....	58
2.2.1. O Esclarecimento dos Objetivos da Agência e a Melhoria da Atuação dos Burocratas de Nível de Rua.....	60
Capítulo 3 – A Evolução da Assistência Social enquanto Política Pública e o Processo de Implementação do PAIF em Belo Horizonte	62
3.1. A Assistência Social no Brasil: Um enfoque no Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias.....	62
3.2. As seguranças a serem afiançadas pelo pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias- PAIF.....	70
3.3. A Implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias-PAIF em Belo Horizonte.....	87
3.3.1. A Proteção Social Básica e as Origens do CRAS e PAIF em Belo Horizonte.....	89
3.3.2. Processos de Trabalho no Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias-PAIF.....	94

Capítulo 4 – Um Breve Retrato dos CRAS em Belo Horizonte e a Implementação do PAIF na Zona Leste.....	102
4.1. Os Centros de Referência de Assistência Social- CRAS implantados em Belo Horizonte: os dados do Censo CRAS 2015.....	104
4.1.1. Dados Gerais do Censo CRAS 2015.....	106
4.2. Perfil dos Equipamentos da Zona Leste de Belo Horizonte.....	110
 Capítulo 5 – A Implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias- PAIF a partir da atuação dos Burocratas de Nível de Rua.....	 121
5.1. Análise dos Equipamentos selecionados para a Pesquisa Qualitativa.....	121
5.1.1. Organização e Rotina de Trabalho: Entre o Prescrito e o Real.....	126
5.1.2. Os Conflitos estabelecidos entre os Burocratas de Nível de Rua e o Nível Central: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF na perspectiva dos Burocratas de Nível de Rua.....	136
5.1.2.1. Atividades Realizadas no PAIF.....	138
5.1.2.2. O Exercício da Discricionariedade pelos Burocratas de Nível de Rua.....	150
5.1.3. A Percepção dos Objetivos e Resultados do PAIF: a ambiguidade entre os burocratas de nível de rua e nível central.....	153
 Considerações Finais.....	 165
Referências Bibliográficas.....	171
Anexo.....	177

Lista de Siglas

BPC- Benefício de Prestação Continuada

CEAS- Conselho Estadual de Assistência Social

COGEMAS- Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CIB- Comissão Intergestores Bipartite

CIT- Comissão Intergestores Tripartite

CNSS- Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS- Centro de Referência de Assistência Social

CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social

GIM- Gerência de Informação e Monitoramento

GPSB- Gerência de Proteção Social Básica

GPAS- Gerência da Política de Assistência Social

IAS- Índice de Assistência Social

IDF- Índice de Desenvolvimento Familiar

IVS- Índice de Vulnerabilidade Social

FONSEAS- Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social

LBA- Legião Brasileira de Assistência

LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPAS- Ministério de Previdência e Assistência Social

NAF- Núcleo de Apoio à Família

NOB- SUAS- Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

PAF- Plano de Acompanhamento Familiar

PAIF- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF- Programa Bolsa Família

PBH- Prefeitura de Belo Horizonte

PNAS- Política Nacional de Assistência Social

SICON- Sistema de Condicionalidades

SIGPS- Sistema de Informação e Gestão de Políticas Sociais

SMAAS- Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social

SMPS- Secretaria Municipal de Políticas Sociais

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

TNSS- Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

Lista de Tabelas e Figuras

Tabela 1: Matriz de Serviços Socioassistenciais.....	81
Tabela 2: Equipe de Referência do PAIF.....	84
Figura 1: Trabalho Social com Famílias.....	88
Figura 2: Processos de Trabalho do PAIF.....	97
Figura 3: Mapa de Exclusão Social de Belo Horizonte.....	106
Figura 4: Evolução da Quantidade de CRAS em Belo Horizonte.....	109
Tabela 3: Ações e Atividades Ofertadas no PAIF.....	111
Tabela 4: Perfil dos Burocratas de Nível de Rua.....	124
Tabela 5: Resumo da Organização e Rotina de Trabalho.....	138

Introdução

A análise do processo de implementação é ainda pouco explorada ao considerarmos o exponencial crescimento do campo de análise de políticas públicas em diversas áreas disciplinares.

A implementação significa, em seu sentido geral, a execução de algo, seja um plano, programa ou projeto, trata-se do processo de colocar em prática as ações planejadas. Entre as várias coisas que podem ou devem ser implementadas, para muitos as políticas públicas são as mais importantes. (FARIA, 2012, p.7).

De acordo com Siman (2005), os estudos acerca da implementação tornaram-se importantes na literatura sobre as políticas públicas em função do reconhecimento tanto da limitação dos governos em tornar efetivas as políticas que formulam, quanto do grande número de problemas que surgem durante a fase da execução incidindo diretamente nos resultados das ações implementadas.

Contudo, verifica-se um importante campo a ser aprofundando nos estudos empíricos sobre implementação de políticas públicas que equivale aos fatores, valores e referenciais envolvidos nesta etapa, destacando-se estudos que busquem identificar o papel dos burocratas de nível de rua e como se dá a atuação de tais profissionais quando tratamos do processo de implementação das políticas públicas que atuam.

O presente trabalho visa contribuir para esta discussão, ao propor identificar quais são e como os fatores institucionais, organizacionais e o uso individual da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua afetam o processo de implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF considerado o principal serviço socioassistencial executado no âmbito da proteção básica da Política de Assistência Social.

Entende-se aqui que analisar os aspectos institucionais e organizacionais nos permitirá identificar se tais fatores influenciam e como influenciam o uso individual da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua, ou seja, se tais pontos impactam nas escolhas dos implementadores, inclusive quanto a maneira como tais profissionais enxergam a política e atuam sobre ela. (Lotta, 2010).

Antes de apresentar a distribuição deste trabalho propriamente, é importante demonstrar alguns aspectos relativos ao método de realização dessa dissertação.

O estudo do processo de implementação do PAIF foi realizado na Zona Leste de Belo Horizonte em razão das características socioterritoriais da regional pois apresenta altas concentrações de vulnerabilidade e risco social, embora esteja geograficamente bastante próxima a Regional Centro Sul que por sua vez apresenta reduzidos índices de vulnerabilidade social.

No âmbito da Assistência Social essa característica é fundamental para o planejamento e realização de intervenções pois acreditamos que a reprodução das vulnerabilidades e riscos sociais da população se dá não apenas por características individuais das famílias, mas de igual maneira dos aspectos relacionais do território. Na referida regional, estão em funcionamento quatro CRAS, sendo eles o Alto Vera Cruz, Granja de Freitas, Mariano de Abreu e Taquaril.

Em sequência procedemos à seleção de dois equipamentos para o **estudo de caso** a partir de critérios previamente estabelecidos, sendo eles o tempo de implantação do PAIF e o número de famílias referenciadas ao CRAS nos territórios referenciados. Desta forma, foram selecionados os **CRAS Alto Vera Cruz e Taquaril**.

O Alto Vera Cruz, responsável pelo referenciamento de 4.747 famílias, foi o primeiro a ser instalado na Zona Leste de Belo Horizonte, o que pode acarretar em maior vínculo das famílias com o equipamento e profissionais. Já o Taquaril apresenta 4.313 famílias referenciadas ao CRAS o que definiu a escolha do segundo caso a ser analisado, uma vez que apresenta o maior número de famílias referenciadas após o Alto Vera Cruz. Importa salientar que o Taquaril tem período de funcionamento de 7 anos e o Alto Vera Cruz está em funcionamento há aproximadamente 14 anos.

Destaca-se que o limite de realização da análise comparativa a partir do estudo de caso em dois equipamentos instalados na regional se deveu ao fato de que os mesmos já subsidiavam o alcance dos objetivos ora pretendidos. Além disso, a definição decorreu do próprio tempo para a efetivação dessa pesquisa.

Alguns autores, com destaque para Lipsky (1980), que se dedicam à análise de políticas públicas tem despendido especial atenção ao papel dos burocratas de nível de rua nos resultados alcançados pelas ações executadas. Para o autor, os burocratas de nível de rua (street-level bureaucracy) são os funcionários que atuam diretamente em contato com os usuários dos serviços públicos e que possuem discricionariedade na execução de suas atribuições.

No caso do PAIF, os profissionais que interagem diretamente com os usuários do serviço e que possuem discricionariedade para a efetivação de suas ações são os técnicos de nível superior. Como veremos nessa dissertação, tais profissionais possuem a atribuição de realizar a acolhida das famílias, efetuar encaminhamentos para as demais políticas públicas, acompanhar e atender as famílias de acordo com as vulnerabilidades e riscos sociais que apresentam, realizar oficinas em grupos, entre outros. Assim sendo, tais profissionais são os tradutores do PAIF no território e responsáveis pelos acessos, ou não, das famílias nas ações realizadas no âmbito do serviço e encaminhamentos às outras políticas públicas.

A análise da atuação dos burocratas de nível de rua no processo de implementação dos serviços é essencial para compreensão dos resultados das ações executadas uma vez que os referidos resultados são, em ampla medida, dependentes da ação de tais profissionais, pois influenciam diretamente na mudança de rumos e resultados das políticas públicas.

Especificamente, os objetivos desta pesquisa são (1) Identificar como ocorreu o processo de implantação e implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias- PAIF em Belo Horizonte; (2) Delimitar as atribuições e competências dos burocratas de nível de rua que são responsáveis pela implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF, no CRAS Alto Vera Cruz e Taquaril; (3) Caracterizar as ações que os burocratas de nível de rua têm desenvolvido para cumprir os objetivos do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, observando os limites e possibilidades das mesmas, bem como analisar de que maneira ocorrem as decisões acerca das ações realizadas; e (4) Identificar como os fatores organizacionais e institucionais dos equipamentos, bem como o uso individual da discricionariedade impactam o processo de implementação do PAIF.

Espera-se que a análise ora proposta contribua para que tenhamos mais clareza de algumas questões, como: *As políticas públicas desenhadas a nível central e implementadas a nível local produzem resultados distintos do planejado? A forma como a política pública é executada afeta seus resultados finais? O que acontece quando uma política pública sai do 'terreno' das ideias e normatizações e se desenrola em ações práticas?*

Nesse sentido, o desafio dessa pesquisa é o de identificar em que medida as distinções acerca das peculiaridades e características institucionais, organizacionais e uso da discricionariedade individual impactam o processo de implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias- PAIF.

Para atender a expectativa acima descrita, a pesquisa buscou entender como a Política de Assistência Social formulou o PAIF, como o governo local de Belo Horizonte considerado referência nacional no tema implementa as normatizações nacionais e de que maneira os profissionais responsáveis pela implementação do serviço atuam na execução do mesmo.

Cabe ressaltar que para que fosse possível cumprir os objetivos propostos, foi necessário a realização de uma extensa revisão bibliográfica de modo a assegurar robustez teórica ao trabalho, bem como trabalho empírico de observação participante e consecução de entrevistas semiestruturadas com os burocratas de nível de rua.

O trabalho está estruturado em 4 capítulos, além dessa introdução e da conclusão. O capítulo 1 traz as discussões teóricas que circundam o tema, sobretudo quanto ao significado de políticas públicas, bem como apresenta as etapas do ciclo, dando ênfase à fase de implementação.

O capítulo 2 dedica-se à discussão acerca da centralidade do burocrata de nível de rua no processo de implementação das políticas públicas ancorado nas contribuições trazidas por Lipsky (1980), de modo a dar maior clareza quanto ao objeto de estudo desse trabalho.

Já no capítulo 3 discorreremos sobre processo de estruturação da Assistência Social como política pública, enfatizando as normatizações federais e em sequência demonstrando como o município de Belo Horizonte transpôs as normas em práticas de trabalho a serem incorporadas em todos os Centros de Referência de Assistência Social- CRAS, equipamento público responsável pela oferta do PAIF, favorecendo o processo de implementação do serviço.

No capítulo 4 apresentaremos os resultados principais da análise empírica e observação participante nos dois equipamentos estudados com vistas ao cumprimento dos objetivos acima mencionados.

Por fim, demonstraremos as considerações finais do trabalho e algumas reflexões a partir dos resultados alcançados pela pesquisa.

Capítulo 1

A Implementação de Políticas Públicas

Neste capítulo, analisaremos como a literatura vem abordando o processo de implementação de políticas públicas com ênfase na atuação dos burocratas de nível de rua. Para tanto, primeiro apresentaremos a discussão acerca do que significa e quais são as diversas fases da política pública. Tal análise permite situar a pesquisa que realizaremos e, em especial, subsidiar a discussão acerca da burocracia de nível de rua.

Como destacado em Deubel (2002), é a partir da década de 1960 que cientistas sociais, cientistas políticos, sociólogos e economistas se interessam por estudar a ação pública. A análise da ação pública é iniciada nos Estados Unidos ganhando espaço posteriormente na Europa, sobretudo Grã Bretanha e países escandinavos. Já nos anos setenta, a temática assume força na Alemanha sendo, na década de 80, expandida mundialmente.

Tal qual ocorrido em várias outras disciplinas, a análise de políticas públicas surgiu através da integração de vários enfoques. A ciência política tradicional era pautada entre os anos 50 e 60, pela premissa de que a análise de políticas públicas (*policies*) variava de acordo com a atividade política (*politics*). O interesse dos cientistas políticos à época era “*rio acima*”, tratando-se das intercorrências da participação eleitoral, representação política, bem como na concorrência entre os partidos políticos. As políticas públicas eram o resultado, produto e consequência da ação dos governantes e partidos políticos (Deubel, 2002, p.14).

De acordo com o destacado por Faria (2003), as políticas públicas ‘*em seus primórdios*’ eram consideradas pelo campo da ciência política, basicamente como *outputs* do sistema político (*politics*), o que justifica o favorecimento da análise dos estudiosos do tema num primeiro momento sobre os *inputs*, ou seja, o foco se voltava para os processos de formação das políticas públicas.

Deubel (2002) destaca que a tendência mais normativa que explicativa trazida pelas *policy sciences* subsidiou a oferta de diversos cursos acadêmicos nos campos da ciência administrativa e de gestão pública, dedicando-se às análises do “*government*” (*governo*).

Em contrapartida, visualizava-se a abordagem trazida pelos economistas que ancorada em métodos quantitativos, tendia a não considerar em suas análises o fator político para a realização de análises de políticas públicas.

De acordo com Deubel

Los economistas, ayudados en esto por um certo marxismo ortodoxo, buscaban las causas de las variaciones de políticas públicas en los factores económicos ante todo. Como lo subraya Thoenig (1990), el imperialismo de la ciencia económica llegó hasta cifrar de la parte imputable a factores sociales e políticos en la explicación de las políticas públicas en 15%. El resto, o sea el 85% de una política pública, encontraba, según ellos, una causa en los factores económicos (DEUBEL, 2002, p. 14).

A discussão sobre os fatores determinantes do desenvolvimento de políticas públicas e o papel do Estado, conforme disposto em Meny e Thoenig (apud Deubel, 2002), subsidiou a criação de enfoque específico, denominado *Análise de Políticas Públicas* (*policy analysis*), que tem em seu interior métodos e ferramentas de investigações próprios.

En lugar de centrar su estudio en el Estado, el análisis de las políticas públicas desplaza el centro de interés hacia la actividad concreta del Estado, la cual es considerada como una variable independiente (...)” (Mény, Thoenig, 1992: 16-17). En otros términos, el análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores (LAGROYE, 1991, apud DEUBEL, 2002, p. 15).

Deste modo, a *Análise de Políticas Públicas* concentra sua investigação no “quê e como fazer do Estado”, sendo, portanto, concebida como a ciência do Estado *em ação*, ou mais assertivamente como uma metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta das autoridades públicas (Deubel, 2002). Assim, atribui-se à análise de políticas públicas um caráter muito mais explicativo das ações desenvolvidas do que propriamente na regulação ou prescrição, ao passo que sua investigação está centrada nas causas e consequências das políticas públicas.

O interesse dos analistas de políticas públicas, de acordo com o disposto por Deubel (2002), está fortemente vinculado às problemáticas políticas dominantes em cada momento. As dificuldades do modelo de bem estar social era a pauta central dos profissionais da área nos anos 60 e 70. Nos anos 80 a discussão direcionava-se às temáticas do corporativismo e burocratização do sistema. Por fim, nos anos 90 o desenvolvimento da resposta neoliberal (privatizações).

O estudo sobre políticas públicas até a década de 80 no Brasil, como apontado por Faria e Marques (2013), caracterizou-se por análises macrossociológicas do Estado, tratando dos efeitos das ações executadas em distintos aspectos da sociedade, como *a formação da nação, o desenvolvimento econômico, a constituição da cidadania, a formação das classes sociais, entre outros* (FARIA;MARQUES, 2013, p.7). Neste momento, ainda que o Estado estivesse sendo tratado e discutido, as informações pormenorizadas acerca de sua atuação ainda eram pouco exploradas.

Evidencia-se que a literatura nacional acerca da análise de políticas públicas se desenvolveu a partir dos anos oitenta, concomitantemente ao processo de redemocratização do país, acarretando em importantes transformações nas relações estabelecidas entre o Estado e sociedade.

Com o objetivo de subsidiar a pesquisa realizada nessa dissertação abordaremos abaixo o referencial teórico utilizado para a efetivação da mesma, com destaque para o conceito de política pública, ciclo de políticas públicas e burocracia de nível de rua.

1.1.O que são Políticas Públicas?

Para a delimitação conceitual do termo *Políticas Públicas*, é importante destacar que o mesmo é objeto de uma dificuldade semântica, especificamente relativa à palavra *política* (Deubel, 2002). Destaca-se pelo menos três sentidos e significados distintos na língua inglesa, enquanto no português e no espanhol não há a mesma diferenciação.

Na língua inglesa o termo *política* é distribuído em três tipos a partir de seus significados, sendo eles: ***polity***, ***politics*** e ***policy***. O conceito ***polity*** compreende o sistema político e instituições políticas. O conceito ***politics*** refere-se aos processos políticos que vislumbram a aquisição e controle do poder. Por fim, ***policy*** refere-se aos conteúdos ou à configuração dos programas políticos, portanto trata da materialização das decisões políticas (Deubel, 2002).

O termo que esta pesquisa enfatizará é, essencialmente, o último termo disposto acima, ***policy***. Para tanto, a delimitação conceitual do que vem a ser políticas públicas é fundamental. O estado da arte acerca de seu significado abarca um grande *leque* de definições e discussões, portanto, não conta com um conceito unívoco.

Para Deubel (2002) a definição de um conceito de política pública é muito subjetiva. Ele cita autores que conceituam as políticas públicas de forma simples, como

Hecló e Wildavsky (1974: XV apud DEUBEL, 2002) para quem “una política pública (policy) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”, e Meny e Thoenig (1968:8 apud DEUBEL, 2002) que a consideram “un programa de acción de una autoridad pública”. Ampliando o conceito, Deubel cita Debnick (1938:7 apud DEUBEL, 2002) segundo o qual a política pública está constituída pelo que os governos dizem e fazem em relação a um problema. Numa perspectiva mais processual, o autor cita Muller e Suller (1998:13 apud DEUBEL, 2002) para quem uma política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”. Finalmente, o autor compartilha do conceito de Hogwood (1943:23 apud DEUBEL, 2002), segundo o qual “para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos de influencias y de organizaciones gubernamentales”.

Acerca do conceito de políticas públicas, Celina Souza em seu texto intitulado “*Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa*” afirma que não existe uma definição unívoca ou melhor de política pública. Ela apresenta definições próximas das elencadas por Deubel (2002), como as de Lynn (1980 apud SOUZA, 2003), Peters (1986 apud SOUZA, 2003) e Dye (1984 apud SOUZA, 2003). No entanto, Souza (2003) cita definições mais próximas da ciência política como a de Mead (1995 apud SOUZA, 2003) “que define políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” e Laswell (1936/1958 apud SOUZA, 2003) para quem “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

Outros autores, como Vargas Velásquez (1999, apud DEUBEL, 2002), conceituam política pública como o somatório de iniciativas, tomadas de decisões e execução de ações do regime político frente às demandas sociais, visando à resolução dos problemas sociais ou, minimamente, levá-los a níveis manejáveis. Tais conceitos são criticados por se tratarem de concepções que põem o governo em uma posição reativa às demandas sociais.

Souza (2003) afirma que, embora os diversos autores aqui dispostos optem por abordagens distintas, o conceito de política pública assume uma visão holística a partir da noção de que o “(...) todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos,

instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores”. Essa visão, segundo a autora, implica que o campo da política pública é multidisciplinar, não se resumindo a um ramo da ciência política e que a área permite uma diversidade de visões dentro de sua multidisciplinariedade sem comprometer sua coerência teórica.

Ancorando-se nos elementos trazidos pelos autores que discutiram a conceituação de políticas públicas, Deubel (2002) conclui que existem quatro elementos centrais que permitem identificar a consecução de uma política pública, quais sejam: “*implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso*”. Desta forma, o autor aponta que é possível dizer que uma política pública existe sempre que uma ou mais instituições estatais assumem, total ou parcialmente, a diretriz de alcançar objetivos previamente estabelecidos como desejáveis e ou necessários, a partir do processo destinado a mudar uma situação social específica.

Esse conceito é observado em Roth (1999 apud DEUBEL, 2002), que define política pública a partir da existência de

(...) um conjunto conformado por um ou vários objetivos coletivos considerados necessários ou desejáveis e por meios e ações que são tratadas, pelo menos parcialmente, por uma instituição ou organização governamental com a finalidade de orientar o comportamento de atores individuais ou coletivos para modificar uma situação percebida como insatisfatória ou problemática. (ROTH, 1999, apud DEUBEL, 2002, p. 27).

Acerca da discussão, Melo (2009) observa que a expressão política pública ampliou seu conceito e passou a refletir novos valores em âmbito internacional, como consequência dos processos de democratização e liberalização. Ele destaca a definição de Lowi (1994 apud MELO, 2009) para reforçar sua percepção:

Lowi (1994, p.8) observou que “a expressão política pública é um termo engenhoso que reflete a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade, insinuando a existência de uma flexibilidade e reciprocidade maiores do que permitem alguns sinônimos unilaterais como *leis, estatutos, éditos e semelhantes*”. Essa difusão reflete novos valores na cultura política relativos à publicização de decisões e à noção da esfera pública como distinta da esfera estatal. (MELO, 2009, p. 65).

A análise de políticas públicas compreende como seu objeto de estudos um conjunto de dispositivos, que são tratados por Deubel (2002) a partir dos seguintes pontos:

- a) Objetivos coletivos desejáveis ou necessários a serem alcançados pelo Estado, incluindo o processo de definição e formulação das ações;
- b) Ações executadas, total ou parcialmente, por uma ou mais instituições e ou organizações estatais;
- c) Resultados das ações executadas pelas instituições e ou organizações estatais, sejam elas previstas ou imprevistas.

O autor define a análise de políticas públicas como o exame de diversos objetivos, meios e ações definidas com a finalidade de possibilitar ao Estado a alteração, total ou parcial, da sociedade frente aos resultados e efeitos das ações executadas. Deubel (2002).

Face ao exposto, evidencia-se que existem diversos ‘entendimentos’ acerca do significado de política pública. Como pôde ser percebido, Heclo e Wildavsky (1974), Lynn (1980), Dye (1984), Peters (1986) e Meny e Thoenig (1986) seguem uma mesma linha de raciocínio na qual o enfoque é dado ao governo enquanto promotor de intervenções que influenciam a vida dos cidadãos. Outras definições acerca das políticas públicas a delimitam como uma ‘diretriz’ elaborada com o objetivo de solucionar/enfrentar problemas públicos.

Para fins de delimitação conceitual, destaca-se que nessa dissertação será utilizado o conceito de Souza (2003) de que política pública é o campo do conhecimento que busca analisar a ação do governo, propor mudanças no rumo dessas ações e entender por que e como as ações tomaram certo curso. Ou, segundo as palavras da própria autora:

(...) o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. (Souza, 2003, p. 13).

Na seção 1.2. será apresentado o processo de produção das políticas públicas, denominado Ciclo de Políticas Públicas, para um melhor entendimento da relevância e centralidade dada à etapa da implementação que será posteriormente contemplado.

1.2. O Ciclo de Políticas Públicas

A maior parte dos trabalhos sobre o tema compreende a análise de políticas públicas como um conjunto de etapas interdependentes, denominado Ciclo de Políticas Públicas. Trata-se da ferramenta mais utilizada pelos especialistas e estudiosos com o objetivo de subsidiar a análise de políticas públicas.

Nesta pesquisa, vamos explorar alguns pontos afetos ao Ciclo de Políticas Públicas, embora em caráter breve. Sobretudo buscaremos entender como foi realizado o processo de delimitação das fases compreendidas no ciclo de políticas públicas, quem foram os responsáveis pela definição das etapas, além de buscar compreender por qual razão a utilização da proposta para análise de ações governamentais é positiva.

A distribuição e identificação de distintas fases para a compreensão e análise de uma política pública surgiu concomitantemente ao desenvolvimento do campo de estudo de políticas públicas. De acordo com Parsons (1995), visava-se a definição e concretização de métodos analíticos que subsidiassem as decisões governamentais nos processos de identificação e resolução dos problemas através de políticas públicas orientadas por teorias e metodologias advindas do campo científico, de modo a prever e controlar as intervenções públicas.

Souza (2003 apud LASWELL,1971) trata o conceito de *policy analysis* a partir da perspectiva de articulação e diálogo entre o conhecimento científico, produção empírica dos governantes e grupos de interesses. O autor propõe a distribuição do processo de desenvolvimento de uma política pública em sete “etapas”, sendo elas a informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

O ciclo de uma política pública idealmente se inicia com a coleta, análise e disseminação de informações para todos os atores sociais que participam do processo decisório, seguido da definição e promoção de opções pelos envolvidos na tomada de decisões. Após a promoção, os responsáveis pela tomada de decisões prescrevem, ou seja, definem o que será realizado. Na quarta etapa, invocação, as ações prescritas são invocadas, na medida em que se desenvolve um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não cumprem as prescrições dos tomadores da decisão. Após o cumprimento das etapas descritas, a política pública é executada (aplicação) e finalizada (término), passando, em etapa posterior, pela avaliação quanto ao cumprimento de seus objetivos e resultados alcançados frente ao inicialmente previsto.

A proposta apresentada por Laswell (1971) foi alvo de distintas críticas por especialistas da área, sobretudo pela centralidade de análise no campo governamental, como se todas as políticas públicas fossem constituídas no interior do aparelho estatal. (Parsons, 1995).

Lindblom (1959) ‘criticou’ o modelo de Laswell (1971) por ser estritamente racional, uma vez que considerava as políticas públicas como um processo distribuído em etapas estanques. O autor propõe analisar as políticas públicas levando-se em consideração o poder político envolto ao processo e a interatividade entre as etapas do ciclo.

Brewer (apud Deubel, 2002) propôs a introdução de uma nova etapa no ciclo de políticas públicas que compreendia o momento anterior à “promoção de opções pelos tomadores de decisão” (debate), que correspondia à identificação/reconhecimento do problema.

Outros vários autores partiram do modelo de Laswell (1971) analisando-o e trazendo novos elementos à discussão do tema para propor desenhos que abarcassem o acúmulo teórico e favorecessem melhorias, sobretudo quanto a questões afetas ao funcionamento da máquina pública. De acordo com Viana (1997) os modelos tinham seu início no processo de identificação das características das agências públicas, dos atores sociais participantes do processo e da interação entre agências e atores sociais, além de dar ênfase nas variáveis externas que poderiam influenciar no processo.

Ressalta-se, entretanto, que os apontamentos trazidos pelos vários autores que criticavam o modelo proposto por Laswell (1971) não tinham o objetivo de questionar a análise de políticas públicas a partir de um ciclo dinâmico, objeto de reformulações constantes, e sim pelo fato de que as fases eram constituídas como um mecanismo “duro”, sem dinamicidade e estanque. Além disso, o autor era criticado porque enfatizava demasiadamente as decisões internas dos governos, não considerando as influências externas sofridas pelo Estado.

Considerando toda a discussão teórica pautada acima, Howlett e Ramesh (2009) propõe um modelo para a análise do ciclo de políticas públicas a partir de cinco fases (*Improved Model*). Para tanto, os autores propõem analisar uma política pública a partir da percepção de um problema, perpassando pelos processos de formulação de respostas e

decisão e, subsequentemente, pela implementação e avaliação, para então iniciar um novo processo (retroalimentação).

O ciclo de políticas públicas que apresentamos e analisamos neste trabalho segue as fases do modelo proposto por Howlett e Ramesh (2009). Embora seja formado por um processo contínuo e muitas vezes sobreposto metodologicamente, o ciclo de políticas públicas divide-se em cinco etapas centrais, sendo elas: agenda, formulação, tomada de decisões, implementação e avaliação.

A agenda compreende a primeira fase do ciclo de políticas públicas, quando uma dada situação é percebida como problemática pelos atores políticos e sociais e, portanto, demanda intervenção pública, devendo para isto ser inscrita na agenda do sistema político. De acordo com o apontado por Lotta (2010) acerca da agenda,

(...) a literatura está centrada, principalmente, nos argumentos teóricos de como são construídas as decisões e aos assuntos que serão trazidos e debatidos na esfera pública. A pergunta colocada pela literatura nesta fase é por que algumas questões entram na agenda e, então, como é tratado, ou seja, quais as dinâmicas sociais e processos de disputa que fazem com que um assunto se torne (ou não) público. Entre os eixos de debate da literatura que analisa a Agenda estão: a compreensão de como é a arena e de onde os assuntos emergem (FUCKS, 2000), como as instituições constroem regras e dão legitimidade para o debate público (COBB e ELDER, 1995), quem são os atores participantes da construção da agenda (SOUZA, 2006) e como os problemas e soluções conseguem ter espaço na arena política (KINGDON, 1995).

Para Kingdon (1995), a agenda é composta pelos assuntos e problemas sobre os quais o governo e grupos de interesse concentram suas atenções em um dado momento, sendo as agendas definidas a partir de três explicações: problemas, políticas e participantes visíveis.

Kingdon (1995) define três distintos tipos de agenda, sendo elas sistêmica ou não governamental, governamental e de decisão. A primeira, sistêmica ou não governamental, contém a lista de assuntos que são há anos problemas do país sem, contudo, despertar a atenção dos formuladores de políticas, entrando a partir disso no processo de disputa para integrar a agenda governamental. A governamental contempla os problemas que tem a atenção do governo, entretanto, ainda não contemplam assuntos afetos à tomada de decisões. A agenda de decisão corresponde à lista de problemas que estão incluídos nos processos de tomada de decisão.

Os participantes do processo decisório, de acordo com Kingdon (1995), são os atores governamentais, membros do próprio staff da administração (governantes, parlamentares, funcionários públicos, entre outros) e atores não governamentais que são os grupos de interesse, pesquisadores, sociedade, entre outros.

De acordo com Kingdon (1995), a inclusão ou não de um dado assunto da agenda dependerá de diversos motivos como, por exemplo, pequena base de apoio para assegurar a inclusão ou manutenção do tema na agenda, políticas mal formuladas e alteração da própria natureza do problema.

Na segunda fase, a formulação, após ter sido assegurada a inserção de um determinado tema na agenda, o governo se responsabiliza pelo tratamento e pela proposição de uma ou mais possibilidades de resolução. Conforme apontado por Lotta (2010)

(...) a **formulação** é relacionada à tomada de decisões sobre as diferentes alternativas possíveis e qual delas será adotada, ou seja, como os governos traduzirão seus propósitos em programas e ações que produzam resultados (SOUZA, 2006). O debate da literatura a respeito desta fase está relacionado a quais os modelos e como os governos tomarão decisões sobre as alternativas a serem colocadas em prática. Entre as discussões desta literatura estão: o modelo incrementalista, que considera que as decisões não são novas, mas sim incrementais (LINDBLON, 1979), o modelo da lata do lixo, que discute como as decisões nascem e são debatidas, argumentando que as soluções antecedem a escolha dos problemas (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972), o modelo *advocacy coalition*, que considera as políticas enquanto subsistemas composto de coalizões, cada uma com seus valores e crenças, que entram em disputa no processo de formulação (SABATHIER e JENKINS-SMITH, 1993). (LOTTA, 2010, p.27).

Apenas após a “fase” de formulação, é que estão estabelecidas as condições para a tomada de decisões.

A terceira fase, tomada de decisões, representa o momento em que os atores e instituições tomam as decisões acerca das soluções formuladas na etapa anterior acerca do tema e decidem sobre quais respostas. Abarca, portanto, o processo de escolha a partir de uma ou mais possibilidades de quais alternativas serão utilizadas para a solução dos problemas. Nesta fase ainda existe um conhecimento limitado sobre o efeito e impacto que as decisões terão frente aos objetivos pretendidos.

A quarta fase, implementação, representa a consecução das decisões. Nesta fase a administração pública se encarrega de implementar a solução escolhida pelos tomadores

de decisão. Lotta (2010) discute a fase de implementação, mostrando-a como o momento em que as ações formuladas são colocadas em prática:

A literatura apresenta diferentes concepções sobre como esse processo se dá, considerando, de forma central, quem toma as decisões no processo de implementação, ou seja, se elas vêm de cima e são implementadas (visão *top-down*) ou se elas são reconstruídas a partir de baixo (visão *bottom-up*). A questão que está em jogo é sobre que atores têm influência no processo de implementação e quais são os impactos que cada um desses atores produzirá sobre os resultados das políticas públicas. Há também neste debate um olhar para qual o papel das burocracias ao longo do processo. (Lotta, 2010, p.30).

Esta etapa será mais discutida adiante, em razão de ser na fase da **implementação**, a centralidade desta pesquisa.

A quinta e última fase, avaliação, corresponde à avaliação realizada pelos atores sociais e políticos acerca da resposta dada ao problema e os impactos causados por sua implementação. É utilizada ainda para retroalimentar o ciclo de políticas públicas afim de reajustar o processo. Lotta (2010) a define de acordo com a descrição abaixo:

A fase de **avaliação** das políticas públicas é um processo que pode acontecer: em diversos momentos da implementação (conceituada como monitoramento) ou pós-implementação das políticas. Segundo Motta (1990), a avaliação busca adequação (se os resultados satisfazem as necessidades); equidade (se a política resulta em distribuição mais justa) e propriedade política (se a política satisfaz as demandas expressas na comunidade). O processo de avaliação possibilita um readequamento e realinhamento da política pública, garantindo a ela um posicionamento mais correto na busca dos impactos desejados. Os debates da literatura a respeito da fase de avaliação relacionam-se às técnicas usadas para tanto (quantitativas ou qualitativas) e ao fato de como os resultados avaliados podem mudar o rumo das políticas públicas. (Lotta, 2010, p.27).

Grande parte dos trabalhos acadêmicos desenvolvidos na subárea de análise de políticas públicas nos últimos anos priorizaram a análise dos processos de formação de agenda e formulação das políticas públicas.

A seguir, será realizada uma explanação teórica acerca da fase de implementação das políticas públicas e, em sequência, será disposta uma discussão sobre a burocracia de nível de rua com o objetivo de subsidiar teoricamente esta dissertação.

1.3. A Fase de Implementação das Políticas Públicas

A implementação representa a fase da execução ou cumprimento de uma política por parte das instituições e organizações responsáveis. Como assinalado por Siman (2005), tal definição constitui-se como apenas um dos modelos do estudo de

implementação, sendo este o mais conhecido e o mais praticado. No entanto, ele é insuficiente para explicar toda a complexidade que caracteriza a fase de concretização das políticas públicas. Desta forma, apresentaremos as correntes teóricas relativas à implementação e em seguida trataremos da discussão de Lipsky (1980) sobre os burocratas de nível de rua.

Como disposto em Deubel (2002), muitos entendem a fase de implementação de políticas públicas como uma questão exclusivamente administrativa, sendo um problema técnico e de simples execução. Trata-se, entretanto, de uma etapa crucial, pois caracteriza o momento em que a política pública, até então composta sobretudo de discursos, se transforma propriamente em ações. De acordo com o autor:

(...) Si para los juristas o abogados - y para muchos políticos - el problema está resuelto con la expedición de la norma, para los politólogos el problema político se desplaza a outro espacio. La aplicación de los reglamentos por diferentes entidades y en distintos lugares implica que la implementación no es una sola, sino plural; existe un juego con la regla (ver Bourdieu, 1990). (...) Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que “la política de implementación es la determinante definitiva del resultado” de una decisión (Pressmann, Widavsky, 1998: 327). (DEUBEL, 2002, p.107).

Sabatier e Mazmanian (1981) no texto intitulado “*The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*” iniciam a discussão acerca do processo de implementação de políticas públicas demonstrando que durante muito tempo os estudiosos do tema não estiveram atentos ao processo de implementação das legislações promulgadas pelos governos e atribuíram a centralidade dos estudos ao processo de agenda e formulação. No entanto, a preocupação pelo suposto fracasso da legislação, em meados da década de 60 e princípio da década de 70, subsidiou a realização de diversos estudos acerca da implementação de políticas públicas, através da análise de programas de educação, planejamento urbano, criação de empregos, direitos civis, qualidade ambiental e serviços de saúde.

Entre os analistas de políticas públicas que centraram seus estudos no processo de implementação destacam-se Jeffrey L. Pressman e Aaron B. Wildavsky, com o texto *Implementation*, de 1984. Os autores discutiram o processo a partir do estudo de caso de um programa executado pela Agência de Desenvolvimento Econômico de Oakland, Califórnia, financiado pelo Governo Federal dos Estados Unidos. Tal ação tinha como objetivo a criação de 3 mil novos empregos na cidade de Oakland, sendo concedido, para

o alcance dos resultados esperados, uma subvenção de aproximadamente 23 milhões de dólares às empresas locais. Após três anos do desenvolvimento do programa haviam sido criados apenas 68 novos empregos contando com gastos de aproximadamente quatro milhões de dólares, além das subvenções supramencionadas.

A partir da análise do programa, Pressman e Wildavsky (1984) demonstram que a execução apresentava inúmeros percalços e dificuldades em sua operacionalização principalmente pelo fato de uma decisão ter sido tomada em âmbito nacional. O estudo foi considerado um divisor de águas da análise de implementação de políticas públicas, uma vez que pesquisas anteriores eram pautadas na ideia de que a implementação era restrita ao cumprimento das decisões tomadas sob a prerrogativa de que a decisão de uma autoridade seria simplesmente cumprida pelos implementadores. Em contrapartida, a análise de Pressman e Wildavsky (1984) centrava-se justamente na exploração dos inúmeros problemas existentes entre a definição de uma política pública e sua execução. Os autores definiram a implementação como “a capacidade de forjar elos subsequentes na cadeia causal de modo a obter os resultados esperados”. (Pressman e Wildavsky, 1984, p. XV, *tradução nossa*).

Os estudos da implementação de políticas públicas realizados pelos autores ainda demonstram o quanto o processo de implementação é variável em função do tipo de política, de suas diferentes características - como o fato de ser centralizada ou descentralizada - bem como a função da natureza das agências que as implementam, entre outros.

A partir de então, uma parte expressiva dos estudos sobre políticas públicas originou-se da constatação de que ainda que muitas decisões fossem tomadas com o objetivo de remediar problemas, estas não garantiam a minimização ou superação das fragilidades, podendo, inclusive, aumentar em algumas ocasiões. Dessa forma, surgiu o conceito do *implementation gap*, uma vez que a implementação não ocorre automaticamente após a aprovação dos instrumentos legais que normatizam a política. (Pressman e Wildavsky, 1984)

O *implementation gap* ocorre quando uma política pública não é implementada de forma apropriada, pois os atores envolvidos não foram eficazes e/ou cooperativos na medida necessária, ou embora tenham sido eficazes e cooperativos não conseguiram superar os obstáculos que se apresentaram no processo de implementação. No entanto, o

conceito é considerado por muitos autores simplificador e limitador, uma vez que desconsidera a dimensão política do processo ao atribuir a diferença entre o planejado e executado apenas à dimensão técnica. Conforme apontado por Deubel (2002):

Las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por hombres y mujeres que, a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas. Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública - o administración, parlamento, ejecutivo, grêmios, etc.-, tienen características sociales e políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político-administrativo. De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración pública que actúa según “criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad” (Mény, Thoenig, 1992: 159), es más que todo el ideal de una concepción política moderna y racionalista. (DEUBEL, 2002, p. 108).

Conforme apontado por Lotta (2010) ao referenciar o texto de Barrett (2004), é a partir da década de 70 que o tema de implementação de políticas públicas ganha relevância, visto que se tratou de um período em que aumentaram as preocupações acerca da efetividade das políticas públicas, subsidiando a ampliação do número de estudos relativos à análise de políticas públicas. A centralidade da análise dos estudiosos deixa de ser os resultados efetivos das políticas públicas, questionando, então, por que as políticas públicas falham e focando a etapa de realização de ações, ou seja, a fase de implementação.

Para Heclo (apud Lotta, 2010), no cenário acadêmico este momento foi delimitado pela preocupação dos especialistas em três eixos, sendo eles a compreensão do processo de tomada de decisões e o conteúdo político envolvido, a avaliação da efetividade das políticas públicas e, por fim, o estudo das estruturas governamentais, de modo a subsidiar melhorias nos processos operativos, aumentando a efetividade das políticas públicas.

Sabatier e Mazmanian (1981) enfatizaram que para uma melhor compreensão do processo de implementação de políticas públicas é fundamental que os principais apontamentos e ideias relevantes fossem estruturados em um marco conceitual suficientemente completo, que servisse como guia para investigações futuras. Deste modo, o texto dos autores objetivava analisar os estudos realizados até então e, sobretudo, propor um marco de análise que, ainda que de maneira ampla, conseguisse delimitar as variáveis básicas que impactam no processo de implementação, bem como avaliar a forma com que as determinações legais influem na consecução dos serviços.

Uma das hipóteses dos autores era de que muitos dos estudos de caso prestavam tanta atenção aos detalhes da implementação das políticas públicas que perdiam o foco das variáveis legais e políticas de nível macro que estruturam o processo em sua totalidade. Embora Sabatier e Mazmanian (1981) tenham se centrado nas políticas regulatórias tradicionais, através das quais as dependências governamentais procuram alterar o comportamento de grupos específicos, eles consideravam que com algumas pequenas modificações podiam aplicar o mesmo marco aos seguintes objetivos e tipos de políticas públicas:

1. Nas tentativas de modificar o comportamento dos burocratas que trabalham diretamente no campo (nível de rua), mediante diretrizes legais. Um exemplo apontado pelos autores sobre esse tipo de política é a implementação de programas de educação especial;
2. Nas tentativas de modificar o comportamento de funcionários locais e estatais mediante a imposição de condições para a concessão de recursos. Um exemplo são as normas e leis dos tribunais acerca da abolição da segregação racial nas escolas;
3. Nos intentos de modificar o comportamento dos atores particulares mediante a imposição de condições para a concessão de recursos. Um exemplo disposto pelos autores é o programa de criação de empregos.

De acordo com os autores, alguns trabalhos foram centrais para a estruturação de possibilidades de integração conceitual. Rein e Rabinovitz (1977) propuseram a análise da implementação de políticas públicas considerando três imperativos, quais sejam:

- 1) O respeito à intenção legal;
- 2) A preocupação dos empregados públicos pela racionalidade instrumental;
- 3) A expectativa generalizada de que a ação acordada requer consenso tanto no interior das dependências encarregadas da implementação quanto no sistema político.

Berman (1978) realizou um trabalho centrado nos dois últimos imperativos elaborados por Rein e Rabinovitz (1977), ao estudar o processo de implementação de programas sociais federais. O autor focaliza a análise nos ajustamentos realizados nos programas à medida que são executadas em âmbito local através de organizações locais

de prestação de serviços que são muito sensíveis ao ambiente político imediato e aos desejos dos profissionais que trabalham no nível de rua.

Outro autor citado por Sabatier e Mazmanian (1981), Eugene Bardach (1977) trata da implementação analisando os obstáculos enfrentados no processo de implementação a partir da multiplicidade de elementos necessários para a realização dos objetivos normativos. De acordo com o autor, o processo de implementação deve ser concebido como uma série de jogos no qual participam numerosos atores semiautônomos, sendo que cada um dos atores se esforça para ter seus interesses atendidos e obter acesso aos elementos do programa que são de baixo controle de outros.

Meter e Horn (1975) abordam a implementação a partir da análise de alguns fatores que impactam diretamente os resultados da política pública, são eles:

- 1) Critérios que regem as políticas e os recursos (basicamente os fundos);
- 2) O apoio que existe no ambiente político para a consecução das políticas públicas;
- 3) As condições econômicas e sociais;
- 4) As características das agências responsáveis pela implementação;
- 5) A comunicação das normas das políticas e das outras decisões na e entre as agências responsáveis pela implementação;
- 6) Os incentivos para a promoção da aceitação das decisões políticas;
- 7) As decisões políticas dos funcionários responsáveis pela implementação.

Se Sabatier e Mazmanian (1981), entendem que Meter e Horn(1975) trazem uma importante contribuição para o estudo da implementação. por outro lado consideram ser necessário ir mais além, a partir da necessidade de conceituar e explorar empiricamente a vinculação entre o comportamento individual e o contexto político, econômico e legal da ação.

Embora os modelos de análise da implementação propostos por Sebastier e Mazmanin (1981) atribuam relevância à delimitação clara dos objetivos da política pública, aporte de recursos financeiros para garantia da execução das ações e estímulos oferecidos para sua consecução, outros pontos centrais para análise da implementação não são contemplados, como o acesso formal a diferentes atores sociais ao processo, a discricionariedade dos implementadores e o manejo (*tractability*) dos problemas surgidos no decorrer do processo.

Conforme apontado no texto de Sabatier e Mazmanin (1981), o modelo mais completo elaborado para a análise da implementação é o proposto por Van Meter e Van Horn (1975) embora apresente algumas das fragilidades dos modelos sistemáticos tradicionais, visto que apresentam categorias de análise não operativas, não identifica as variáveis controladas por distintos atores, sendo pouco provável que seja efetivamente útil para quem se responsabiliza por operar as políticas públicas. Os autores estabelecem o marco conceitual da implementação definindo-a como o cumprimento de decisões políticas básicas, determinadas através de legislações ou ordens executivas determinantes ou decisões judiciais. Em menor escala, as decisões políticas básicas decorrem da identificação dos problemas que devem ser supridos e estipulam objetivos e estrutura da implementação.

Em geral, o processo de implementação perpassa por diversas etapas, sendo iniciada através da aprovação da legislação básica, seguida do processo decisório pelos atores responsáveis pela implementação, pelo acatamento das decisões pelos burocratas de nível de rua (implementadores) e, por fim, pelos impactos reais da política pública implementada, sejam eles esperados ou não. Soma-se a isto o processo revisório da legislação visando abarcar os desdobramentos práticos da implementação. Sabatier e Mazmanian (1981)

Do ponto de vista de Sabatier e Mazmanian (1981), a função central da análise da implementação de uma política pública se dá a partir da identificação dos fatores que condicionam o alcance dos objetivos da ação. De acordo com os autores estes fatores dividem-se em três categoriais amplas, sendo elas:

- 1) A tratabilidade dos problemas afetos à regulamentação da política pública:
 - a. Disponibilidade de teorias e tecnologias comprovadas;
 - b. Diversidade de comportamento observado nos atores sociais envolvidos;
 - c. Percentual do grupo envolvido frente à população total;
 - d. Magnitude das modificações comportamentais requeridas.
- 2) A capacidade desta regulamentação subsidiar a adequada estruturação do processo de implementação:
 - a. Objetivos claros e coerentes;
 - b. Incorporação de teoria causal adequada;
 - c. Recursos financeiros;

- d. Integração hierárquica em e entre as instituições responsáveis pela implementação;
- e. Regras de decisão das instituições encarregadas pela implementação;
- f. Recrutamento de dirigentes e equipe técnica;
- g. Possibilidades formais de acesso a atores externos.

3) O efeito das variáveis políticas no apoio aos objetivos da política pública:

- a. Condições socioeconômicas e tecnologias;
- b. Atenção ao problema;
- c. Apoio do público;
- d. Atitudes e recursos de grupos de cidadãos;
- e. Apoio das autoridades;
- f. Compromisso e qualidade de gerenciamento dos funcionários responsáveis pela implementação.

Cumpre-nos ainda destacar que a partir das contribuições dos debates acerca do tema, estabeleceram-se dois modelos, sendo eles o enfoque *top-down* e *bottom-up*, para analisar a etapa de implementação de políticas públicas.

O primeiro enfoque, *top-down*, compreende a concepção tradicional do trabalho governamental definido de cima para baixo, ou como citado em Deubel (2002), do centro para a periferia. Tal concepção se caracteriza pelo reforço da hierarquia governamental, do poder dos membros governamentais ocupantes dos cargos políticos e altos cargos da estrutura governamental. Verifica-se no enfoque *top-down*, uma nítida separação conceitual e temporal entre as etapas de formulação e tomada de decisões frente à implementação. Thoenig (apud Deubel, 2002) considera que neste enfoque, os problemas identificados no decorrer da implementação de uma dada política pública se devem às fragilidades decorrentes da coordenação e controle do processo de execução das intervenções governamentais. Lotta (2010), citando Barret (2004), afirma que neste enfoque as políticas públicas seriam pensadas, formuladas e legitimadas pela estrutura superior da hierarquia governamental e, ao chegar na burocracia administrativa, se transformam em práticas operacionais efetivas.

Evidencia-se, conforme pontuado por Ham e Hill (1993), que nesta perspectiva definida como *policy-centred*, os burocratas estão subordinados aos tomadores de

decisões e a transformação da política pública formulada em intervenções ocorreria sem nenhuma intercorrência.

Acerca da visão *top-down*, Majone (1995) afirma que invariavelmente toda política pública pode ser controlada por meio de planos, metas e objetivos, uma vez que ao estabelecê-los as ações seriam controladas de modo a assegurar que os resultados fossem como previsto. Tal concepção desconsidera que uma política pública pode sofrer adequações e adaptações, tornando-a “*estática, pré-moldada e incapaz de se ajustar a possíveis alterações*” (LOTTA, 2010, p. 29).

Barret (2004) apud Lotta (2010) aponta que na medida em que o foco de análise se voltou à efetividade e avaliação das políticas públicas foram identificados alguns fatores que levavam o processo de implementação de políticas públicas a apresentar falhas. De acordo com a autora:

Esses fatores foram estudados por autores como Pressman e Wildavsky (1973), Gunn (1978), Sabatier e Mazmanian (1979), entre outros, que chegaram, basicamente, às seguintes questões: Existe falta de clareza nos objetivos das políticas públicas que leva a interpretações diferentes na ação; Muitos atores e agências são envolvidos na implementação, o que causa problemas na coordenação e comunicação; Os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre atores e agências geram diferentes motivações para implementação; e A relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo. (LOTTA, 2010, p.29).

Novos modelos passaram a contestar a visão *top-down*, a partir do entendimento de que a implementação das políticas públicas “deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem” (LOTTA, 2010, p. 29-30). Entre esses modelos, Lotta destaca a perspectiva da negociação que se centra “nas estruturas de interesse de poder, as relações entre atores participantes e agências e a natureza das interações que ocorriam no processo” (LOTTA, 2010, p. 29-30), que claramente rompe com a perspectiva hierárquica do *top-down*. De acordo com a autora, a perspectiva da negociação entre atores que protegiam seus interesses no processo de execução de políticas públicas possibilitou que a barganha e a negociação fossem consideradas no processo (LOTTA, 2010).

Concomitante ao desenvolvimento do processo supracitado, vivenciava-se no campo acadêmico estudos e pesquisas cujo objeto perpassava pela existência e

caracterização da *discrecionariade* em ambientes organizacionais (Lotta, 2010), tema que será mais detalhadamente abordado à frente.

A segunda concepção, *bottom-up*, é exatamente oposta à primeira, ou seja, a análise é feita de baixo para cima. Deubel (2002) aponta que o enfoque foi pensado como uma possibilidade de superação das fragilidades identificadas no modelo anterior, sobretudo no que se refere ao *implementation gap*. O modelo *bottom-up* parte da visão e do comportamento de onde existe o problema, sendo estruturada através de um processo ascendente. (Deubel, 2002).

Lotta (2010) descreve a visão *bottom-up* como uma observação da trajetória da política pública e do processo de implementação, desde sua origem, passando por todas suas mudanças ao longo do processo que transformam e adaptam as políticas originais. Para Majone (apud Lotta, 2010) na abordagem *bottom-up* o que importa são os processos. Aos objetivos e planos são atribuídos baixa relevância, ao passo que os resultados que serão aferidos não são previsíveis. A efetividade de uma política pública não está diretamente vinculada ao planejamento prévio, como prevê a abordagem *top-down*, mas sim subsidiada pelo processo de implementação. A política pública é, portanto, flexível e adaptativa frente às intercorrências surgidas no decorrer do processo de implementação das ações, o que garantirá maior efetividade.

Deste modo, a estruturação do processo de implementação deixa de ser apenas a consecução das decisões tomadas em ambiente político e pela alta hierarquia governamental, tomando forma em perspectiva de interação e negociação, “envolvendo os que colocam a política em efeito e os responsáveis pela ação” (LOTTA, 2010, p.32). Na pauta do processo de implementação de uma política pública não está incluso apenas a execução de ações e sim o como e por que.

Deubel (2002) aponta para a oposição existente entre os modelos *top-down* e *bottom-up*, ou seja, a controvérsia “entre os que acreditam mais no controle, no planejamento, na hierarquia e na responsabilidade como melhor estratégia para alcançar os objetivos e os que acreditam melhor na espontaneidade, na capacidade de aprendizagem, na adaptação e na concertação” (DEUBEL, 2002, p. 110).

Ainda com o objetivo de subsidiar a realização desta pesquisa, abaixo discutiremos os temas de programabilidade e interação dos burocratas com os receptores de políticas públicas a partir do texto de Nogueira (1998).

1.4. Desafios da Implementação: Interação com os usuários e programabilidade das intervenções

Para a análise do processo de implementação de políticas públicas, é fundamental tratar das relações entre o tipo de política e as formas de organização e gestão dos serviços. Neste sentido, é importante pontuar o texto elaborado por Nogueira (1998) intitulado “*Los Proyectos Sociales: de la certeza Omnipotente ao Comportamiento Estratégico*” que teve o propósito de analisar o planejamento estratégico e gestão dos programas e projetos sociais. O autor apresenta elementos que demonstram a complexidade dos programas e projetos sociais com vistas a oferecer subsídios aos implementadores utilizando aspectos conceituais e analíticos, bem como dimensões normativas e avaliativas. O objetivo é identificar elementos que contribuem para um melhor desenho dos programas e projetos sociais e que orientem o comportamento dos implementadores de tais ações.

Para contextualizar os argumentos trazidos, Nogueira (1998) dispõe sobre as limitações, as contradições e os vícios das instituições do Estado de Bem Estar que se dão em um contexto extremamente complexo e favorecedor de questionamentos em diversos campos. O autor afirma que a crise fiscal é uma das razões mais comumente utilizadas para explicar a deterioração e embasar a necessidade de abandono dos preceitos do Estado de Bem Estar. A expansão dos direitos sociais e a conversão de demandas particularistas em necessidades que abarcam parte considerável da população apontam para um horizonte crescente de gastos penosamente financiados. Além disso, a maior diversidade e heterogeneidade social põs em discussão alguns pontos básicos de um Estado de Bem Estar construído a partir de pressupostos de homogeneidade de beneficiários e necessidades.

Nogueira (1998) afirma que o debate sobre o futuro do Estado de Bem Estar foi transferido para a elaboração de novas noções acerca dos pilares da sociedade, a partir das ideias de justiça, igualdade, altruísmo e solidariedade. Posturas minimalistas sobre o Estado se confrontam com outras que visam dar sentido social a esse campo ou reconstruí-lo sob novas bases solidaristas que pretendem recuperar velhas utopias. As aspirações pela igualdade são ainda mais complexas transitando entre as definições que a concebem como algo estático até outras que entendem que tal alcance se dá através da construção de capacidades (sem, 1995 apud Nogueira, 1998).

O autor se referencia em Plant (1995) para pontuar que as reivindicações por liberdades positivas, o reconhecimento da possibilidade de antecipar as consequências negativas advindas do mercado e, portanto, de adotar políticas ativas e preventivas, a introdução da noção de diversidade ao tratar da igualdade, a atenção à heterogeneidade das situações sociais a partir desta diversidade, entre outros, são princípios que abrem novos caminhos para sua reconstrução, superando as deficiências e carências tradicionais (Plant (1995) apud Nogueira (1998)).

Para Nogueira (1998), esses apontamentos não esgotam a caracterização do cenário atual do tema. Uma reestruturação econômica de notável profundidade, o desemprego como problema quase universal, o aumento das desigualdades sociais, a explosão da pobreza, modelos de políticas que se apoiam nos automatismos do mercado e fazem um colapso nos mecanismos anteriormente existentes para regulá-los conformam uma realidade que exige novas alternativas para as políticas sociais quanto a seus conteúdos, alcances, financiamento e execução de serviços.

Estas alternativas às políticas sociais tradicionais devem atender a alguns processos sociais simultâneos e que se influem reciprocamente: crescente heterogeneidade social, maior relevância dada às características territoriais locais, faixa etária e padrões culturais do público atendido/beneficiado, coexistência paradoxal entre uma maior desarticulação entre os atores em nível macrosocial com uma elevada capacidade microsocial manifestada pelo desenvolvimento de uma imensa gama de mecanismos associativistas, além da ampliação da descentralização das ações estatais com centralidade aportada nos governos locais para sua execução.

Deste modo, a demanda por um desenho superador das políticas sociais tradicionais é traduzida em ações que incorporem às suas orientações e conteúdos uma explícita consideração da natureza, expectativas, respostas e impactos sobre os destinatários da ação, com uma consequente adequação das atividades às diferenças que se estabelecem. Conforme o autor, as consequências sobre a gestão dos programas e projetos sociais são óbvias, sendo elas: uma maior discricionariedade do executor local para o desempenho de suas tarefas, maior complexidade nas tecnologias operacionais utilizadas, menor possibilidade de estabelecer rotinas e programação detalhada das ações a serem executadas, bem como maiores exigências relativas ao controle de resultados em contraposição ao controle de processos.

Estas tendências se resumem, por sua vez, em ações de mais baixa programabilidade e maior interação com os beneficiários, junto a modificações substanciais nos modelos de organização e gestão e, portanto, nas contribuições e comportamento dos responsáveis pelo desenho, implementação e avaliação da intervenção. De acordo com Nogueira (1998):

Pero dicho en estos términos no se enfatiza lo suficiente la profundidad del cambio que esto implica: un tránsito en el que la relevancia de lo técnico se subordina a la importancia de lo institucional, en el que la racionalidad instrumental pasa a ser superada por la racionalidad discursiva. (NOGUEIRA, 1998, p. 9).

Conforme apontado por Nogueira (1998), as instituições responsáveis pela execução das políticas sociais geralmente apresentam delimitação difusa de missão, objetivos e estratégias, escassez de recursos humanos, fragilidades técnicas e metodológicas, definições ambíguas quanto a beneficiários e estratégias de intervenção, alocação de recursos baseadas em séries históricas, desarticulação interna, impactos incertos, carência de instrumentos capazes de subsidiar desde o planejamento até a execução, predomínio de inércias na operação e custos de execução elevados com altos gastos administrativos.

Afirma ainda que tais instituições não contam com as condições básicas para responder aos desafios cada vez mais crescentes, tornando-se deste modo incapazes de realizar comportamentos inovadores, voltando o maior volume de seus esforços em executar as atividades destinadas a automanutenção. Isso as imobiliza frente ao conjunto complexo de normas e procedimentos que, na busca por aumentar o controle de execução, acabaram ampliando a vulnerabilidade e debilidade de tais instituições.

O autor desenvolve uma tipologia de projetos sociais utilizando-se de diferentes critérios, tais como: a matéria a que se destina (saúde, educação, assistência social, entre outros), seu público alvo, entre outros. Entretanto, para o desenvolvimento da tipologia, é também importante explicitar questões relevantes para aqueles que se responsabilizam e/ou participam do desenho, execução e avaliação das ações, sendo essencial a utilização de outras dimensões que tem como interesse a extração de conclusões significativas referentes aos modelos de organização e gestão, além de identificar as consequências operacionais do papel dos implementadores. Nogueira (1998) apresenta, então, duas dimensões: a programabilidade das tarefas e a necessidade de interação com o destinatário da ação.

A primeira dimensão diz respeito à variabilidade da execução da ação e a susceptibilidade de sua formalização e segundo o autor:

Está asociada a la disponibilidad de un stock de conocimiento explicitado, sancionado organizacional o profesionalmente como adecuado para resolver las situaciones enfrentadas por el operador durante la tarea. Conceptualmente, remite al grado de indeterminación de la tecnología para alcanzar los impactos buscados, a la posibilidad de medirlos inequívocamente y al tipo de participación del destinatario en la prestación o servicio. Corresponde al plano de lo que la literatura organizacional denomina "contexto técnico", en el que el criterio a satisfacer se refiere a la eficiencia y eficacia en el control de su sistema de producción y en la utilización de medios conforme a estándares susceptibles de ser evaluados a través del mercado o de comparaciones interorganizacionales (Scott y Meyer, 1991 apud NOGUEIRA, 1998 e NOGUEIRA, 1998, p.15-16).

A segunda dimensão se refere ao relacionamento entre o técnico e o destinatário da política e o apoio social e legitimidade da organização, suas regras e procedimentos frente aos usuários do serviço. Conforme Nogueira a necessidade de interação com o destinatário “determina a relação estabelecida entre o operador e o destinatário e o papel que o primeiro assume dentro da organização que executa o projeto, assim como ao nível de mudança a que se aspira nas condições ou capacidades do segundo” (NOGUEIRA, 1998, p.15-16).

Nogueira aponta em seu texto que a partir da utilização das duas dimensões é possível construir uma tipologia de situações que podem ser interessantes para explorar os atributos tanto da programação quanto da gestão das políticas sociais. Destaca-se ainda que quanto maior for o volume de comportamentos que se pretende impactar, do número de atitudes que se pretende modificar, bem como dos valores que se visa alcançar, maior precisará ser a interação necessária entre o público atendido e o implementador, que deste modo possuirão maior discricionariedade para a gestão do projeto.

A tipologia serve como um instrumento analítico que pode ser utilizado tanto para o desenho quanto para a gestão dos programas e projetos. A referida tipologia divide-se em quatro, sendo elas: elevada programabilidade e escassa interação com os destinatários, elevada programabilidade e interação média ou intensa com os destinatários, baixa programabilidade e elevada interação com os destinatários e por fim, baixa programabilidade e reduzida interação com os destinatários.

Nos projetos de elevada programabilidade e escassa interação com os destinatários as prestações são tangíveis, como por exemplo, os programas de transferência de renda. Busca-se através destes projetos viabilizar o acesso a bens a que a população não teria

acesso com a renda que possuem. São exemplos deste tipo de projeto aqueles que visem a melhoria de qualidade de vida da população através de acesso a bens e serviços, como saneamento, acesso a água potável, entre outros. Nestas ações não é necessária a intervenção discricionária dos implementadores, tampouco se exige algum tipo de mobilização do público beneficiário, visto que sua execução requer uma baixa interação com os destinatários. O autor afirma que respondem a uma concepção que se pauta na existência de uma população homogênea que demanda a prestação de serviços e projetos igualmente homogêneos. Tal público é caracterizado por não satisfazer a determinados mínimos políticos e sociais, de forma que essas ações se utilizam de critérios de elegibilidade como linha de pobreza monetária ou necessidades básicas insatisfeitas.

Nos projetos de elevada programabilidade e interação média ou intensa com os destinatários identificam-se atividades claramente definidas, mas que seus resultados estão fortemente associados à discricionariedade e capacidade de decisão do implementador. Conforme apontado por Nogueira (1998), um exemplo deste tipo são os centros de saúde no que compreende ao atendimento da demanda espontânea, visto que ainda que se possa antever um conjunto de situações que demandem atenção e serviços prestados por este equipamento/serviço, as intervenções a serem executadas efetivamente dependerão das características e demandas apresentadas por cada usuário.

Enquadram-se como projetos de baixa programabilidade e elevada interação com os destinatários aqueles que as ações são desenhadas em função das necessidades ou situações particulares do usuário beneficiado. Neste caso, estão incluídos os programas sociais, ações de promoção social, de desenvolvimento comunitário e apoio ao microempreendedor individual. São características destes tipos de projetos a customização das ações aos usuários, a distribuição diferencial na população de maneira que as ações se diferem de acordo com as características dos usuários, a distribuição seletiva visto que não são projetos universais, ou seja, atendem a um extrato da população com perfis bastante específicos, e por fim, caracteriza-se pela elevada discricionariedade dos operadores. Tais projetos impactam a pessoa em sua totalidade uma vez que visam modificar comportamentos, atitudes e valores do público usuário, além de envolver uma baixa formalização e rotinização do trabalho visto que se pauta nas características do público usuário. Apresentam resultados incertos e participação ativa dos beneficiários.

Finalmente, projetos de baixa programabilidade e reduzida interação com os destinatários abarcam os projetos emergenciais, visto que se caracterizam por se

responsabilizar por ações que demandam intervenções de complexidade relativamente baixa frente a questões passíveis de antecipações, mas cujas tarefas não estão devidamente formalizadas. Um exemplo citado por Nogueira (1998) são programas de emergência produtiva de pequenos produtores agrícolas, em que ao se constatar determinada situação em uma área, a seleção dos critérios de elegibilidade de acesso é discricionária das autoridades. O autor afirma que, ainda que tais projetos possuam um viés clientelista e arbitrário, a baixa formalização pode ter consequências positivas, visto que permitem a operacionalização eficiente de projetos.

Um dos desafios dos programas e projetos sociais, a partir da concepção de Nogueira (1998) se refere à utilização de metodologias de intervenção que se caracterizam por um alto grau de incerteza que em ampla medida não são padronizadas em protocolos orientadores da prestação dos serviços, sendo identificado, como visto anteriormente, a falta de consenso entre os burocratas envolvidos na oferta dos serviços, quanto a metodologia e intervenções realizadas junto às famílias em situação de vulnerabilidade social.

As consequências da utilização deste tipo de abordagem são uma maior discricionariedade do burocrata de nível de rua para a execução das ações sob sua responsabilidade, maior complexidade das tecnologias operacionais utilizadas, menor possibilidade de estabelecimento de rotinas e programações na execução das ações, bem como maiores exigências no que se refere ao controle dos resultados.

Tais características resultam em ações de mais baixa programabilidade e maior interação entre os burocratas e usuários das políticas públicas somado a mudanças substanciais nos modelos de organização e de gestão e, deste modo, nas contribuições e nos comportamentos dos responsáveis pelo desenho, implementação e avaliação da política pública. (Nogueira, 1998).

Conforme disposto por Nogueira (1998), o resultado da situação descrita acima é que diversas áreas da administração pública ficam submetidas a discricionariedade de conduções circunstanciais, a inércia burocrática e às pressões locais e corporativas. Existe, de acordo com o autor, uma grande dispersão de esforços autônomos, contando com perspectivas cristalizadas e ações voltadas a um mesmo público alvo com critérios distintos e algumas vezes contraditórios.

As organizações responsáveis pelas políticas sociais muitas vezes possuem uma definição difusa das missões, objetivos e estratégias para a implementação da política pública, além de insuficiência de recursos humanos, dificuldades técnicas e metodológicas, definições ambíguas sobre os usuários da política pública e modalidades de trabalho, bem como desarticulação interna, impactos incertos e falta e ou insuficiência de instrumentos capazes de vincular a programação para a implementação, monitoramento e controle das ações envolvidas na política pública.

A discussão desenvolvida por Nogueira (1998) é aderente ao objeto de estudo desta pesquisa uma vez que é possível concluir que as ações desenvolvidas no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF se caracterizam pela baixa programabilidade e elevada interação com os usuários. Desta forma, os *street-level bureaucrats* adquirem papel central e fundamental no processo de implementação do serviço, uma vez que a autonomia de tais profissionais bem como o poder que possuem para a tomada de decisões afetam diretamente a vida do público atendido. Conforme disposto por Costa et al (2009):

Isso não significa que eles não estejam sujeitos a regras e normas, mas que, diante da complexidade do trabalho de atendimento e da necessidade de lidar com situações imprevistas, estes funcionários acabam seguindo as regras de forma seletiva e interpretada por suas próprias convicções.

Por si só, estas interpretações dos implementadores já são capazes de transformar a política de atendimento, para o bem ou para o mal, dependendo da articulação que o grupo faz em determinada situação para uma clientela específica. (COSTA et al, 2009, p. 9).

Este argumento compactua com as ponderações de Lipsky (1980) acerca do papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação dos serviços, sendo que nesse trabalho especificamente são analisados os profissionais responsáveis pela implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF na Zona Leste de Belo Horizonte. Deste modo, importa discorrer acerca do papel e centralidade dos burocratas de nível de rua no processo de implementação das políticas públicas que está disposto no próximo capítulo.

Capítulo 2

A Centralidade dos Burocratas de Nível de Rua

O papel fundamental que os burocratas de nível de rua assumem na implementação de políticas públicas será o ponto central de análise nessa dissertação com vistas à elucidação das seguintes questões norteadoras: Por que algumas políticas públicas são bem sucedidas e outras fracassam? As políticas públicas desenhadas a nível central e implementadas a nível local produzem resultados distintos do planejado? A forma como a política pública é executada afeta seus resultados finais? O que acontece quando uma política pública sai do terreno das ideias e normatizações e se desenrola em ações práticas?

Retomando Meter e Horn, “uma coisa é analisar os determinantes das decisões políticas e identificar seu impacto ou consequências, outra é fornecer a explicação para essas consequências” (Meter; Horn, 1975, p.447, tradução nossa).

Em “Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services”, Michael Lipsky (1980) apresenta um robusto arcabouço teórico para o entendimento acerca do papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. Parte da análise de Lipsky, que se baseou nos serviços públicos prestados nos Estados Unidos até o final da década de 1970, é apresentada a seguir para subsidiar a discussão sobre os burocratas de nível de rua atuantes no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família na Zona Leste de Belo Horizonte.

Conforme apontado por Lipsky (1980), os trabalhadores atuantes nos serviços públicos ocupam posição crítica na sociedade, uma vez que apesar de serem considerados trabalhadores de níveis inferiores, a discricionariedade que possuem é determinante para o acesso aos direitos e benefícios públicos, bem como para as sanções dos serviços, uma vez que a maioria dos cidadãos acessam políticas públicas através desses profissionais.

Os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), para o autor, são os servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus trabalhos e que têm substancial discricionariedade na execução de suas atribuições. As agências públicas onde trabalham são chamadas de burocracias de nível de rua (*street-level bureaucracies*). Os burocratas de nível de rua típicos são professores, policiais,

assistentes sociais, juízes, trabalhadores da saúde, etc. A junção deles em uma categoria advém do fato de vivenciarem condições de trabalhos analiticamente similares.

Dada sua posição de agentes provedores de serviços públicos, os agentes de nível de rua são foco de controvérsia política. Eles são pressionados pelas demandas dos receptores de políticas que querem maior efetividade e melhor resposta e, do mesmo modo, por grupos de interesse que querem mais eficiência e eficácia no seu trabalho. Toda discussão sobre o tamanho do governo também recai sobre o trabalho desenvolvido por tais profissionais uma vez que representam porção significativa do orçamento público. Ademais, os servidores públicos conformam uma força política importante nas disputas sobre o escopo dos serviços públicos e seus status e posição (Lipsky, 1980).

Os burocratas de nível de rua dominam as controvérsias sobre serviços públicos por duas razões. Primeiro porque o debate sobre o escopo e foco dos serviços governamentais é essencialmente uma discussão sobre as atribuições e funções desses empregados públicos. Segundo pelo fato de que o trabalho exercido por tais profissionais tem impacto considerável na vida das pessoas uma vez que eles são os agentes de entrega da política, ou seja, constituem a relação principal entre cidadãos e o Estado, portanto “são detentores da chave para a dimensão da cidadania”. (Lipsky, 1980).

Lipsky (1980) afirma que ao agruparmos os agentes públicos considerando a interação direta com cidadãos e a discricionariedade sobre aspectos significativos da vida dos beneficiados, ao invés de distribuí-los por carreiras, observamos que em ampla medida possuem características similares, como por exemplo nas áreas de educação, saúde, justiça e serviços sociais em que a maioria dos funcionários é responsável pelo contato, identificação da demanda e intervenção frente à população. Além disso, destaca-se o grande volume de fundos alocados para o pagamento dos profissionais de nível de rua em tais políticas públicas, visto que nas esferas locais a quantidade de recursos e profissionais necessários se sobressai frente ao total de funcionários públicos.

O autor escreve sobre os burocratas de nível de rua em um contexto em que o escopo dos serviços públicos que empregam os burocratas de nível de rua havia aumentado consideravelmente. O mesmo demonstra tal afirmação através da análise do cenário americano em diversas ações como, por exemplo, ações direcionadas aos mais pobres que eram ofertadas por agentes privados e passou a ser ofertado especialmente pelo poder público.

Em diversas áreas, como policiamento, educação e saúde, o setor público havia assumido responsabilidades antes direcionadas por organizações privadas. Ademais, em todos estes setores o governo não apenas substituiu organizações privadas como também expandiu o escopo das responsabilidades daqueles serviços públicos. Exemplo disso, nos EUA da década de 1970, foram o aumento das expectativas quanto a segurança e a extensão das responsabilidades de escolas quanto a preocupações sobre o desenvolvimento da primeira infância como também dos pós-adolescentes.

As transformações das responsabilidades e atribuições do setor público fizeram com que uma demanda prioritária fosse o alargamento governamental e tal reivindicação deveria ser protegida como direito dos cidadãos. Reafirma-se, deste modo, que os burocratas de nível de rua possuem papel fundamental na garantia de tais direitos, uma vez que ou proveem diretamente benefícios públicos ou realizam a mediação entre os cidadãos e bens e serviços públicos.

Apesar de tratar do cenário das políticas públicas e burocracias de nível de rua da década de 1970, é possível afirmar que não houve regressão significativa do panorama apresentado por Lipsky, tendo em vista que não foi encontrado um modelo alternativo de atendimento às demandas públicas em expansão. Em particular no Brasil, o estabelecimento de maiores responsabilidades do Estado com a promulgação da Constituição de 1988 e o crescimento da oferta de serviços públicos que se seguiu a partir da década de 1990, cujo ritmo se acelerou na década de 2000, reforçam a pertinência da análise dos burocratas de nível de rua traçada por Lipsky (1980).

O autor afirma que quanto mais pobre é uma pessoa maior a influência que o burocrata tende a ter sobre ela. Ao passo que as pessoas que não conseguem arcar financeiramente com as despesas para adquirir serviços no setor privado, necessariamente vão busca-los nos órgãos públicos. Em razão disso, Lipsky (1980) afirma que quando reformistas visam melhorar os problemas sociais enfrentados pela população pobre, frequentemente acabam discutindo sobre o trabalho realizado pelos burocratas de nível de rua. Exemplos claros do argumento do autor são o acúmulo de trabalho nas cortes, que é tratado com propostas para aumentar o número de juízes, bem como o reconhecimento de que o desenvolvimento nos primeiros anos de infância é um divisor de águas para as conquistas no futuro, que faz com que sejam implantados programas que forneçam experiências enriquecedoras para tal público em que o papel dos burocratas de nível de rua é central.

Para demonstrar a relevância que os burocratas de nível de rua assumiram, Lipsky (1980) apresenta a evolução desses serviços até a crise fiscal americana. Nos anos 60 e início dos anos 70, o governo americano respondia aos problemas sociais através do comissionamento de um corpo de agentes de nível de rua que atuava frente às demandas sociais. Ao passo que tais medidas eram tomadas, os burocratas eram beneficiados consideravelmente frente ao crescimento do gasto nas agências de nível de rua, visto que os salários de tais profissionais aumentaram. Ao mesmo tempo verificou-se um crescimento ascendente do controle de tais profissionais no ambiente de trabalho, demonstrado através da criação de sindicatos e associações, entre outros. Destaca-se ainda o apoio do público em geral para o aumento de tais profissionais visto que eram (como ainda o são) tidos como essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade saudável.

A crise fiscal da década de 1970 demonstrou a capacidade dos servidores públicos se manterem em seus trabalhos apesar das grandes pressões. Considerando o vasto leque de despesas inflexíveis em orçamentos públicos, o espaço para diminuição dos gastos recaiu sobre o setor de prestação de serviços, onde a maior parte dos gastos decorre dos salários dos burocratas de nível de rua. Apesar de ter ocorrido demissões, Lipsky (1980) pontua que os burocratas conseguiam minimizar as reduções do corpo técnico de nível de rua.

Ademais, o apoio do público, receoso com a diminuição da qualidade dos serviços prestados em razão da diminuição dos profissionais, era fundamental para a centralidade de tais profissionais. O fato de o público atendido pelos serviços públicos de nível de rua ser de eleitores dificultava qualquer medida que levasse a diminuição de tais profissionais.

Ainda quanto aos burocratas de nível de rua e as controvérsias que motivam, Lipsky (1980) argumenta que alterações nas políticas públicas necessariamente implicam em lidar com tais profissionais, pois estão diretamente envolvidos em suas interações com os cidadãos, gerando impacto direto na vida do público beneficiário das políticas públicas. As decisões dos burocratas de nível de rua tendem a ser redistributivas e alocativas, uma vez que ao determinar a elegibilidade dos beneficiários intensificam as reivindicações dos cidadãos a bens e serviços públicos a custas do contribuinte e daqueles aos quais a reivindicação foi negada. Ao aumentar ou diminuir a disponibilidade de

benefícios para a população de baixa renda, eles implicitamente regulam o grau de redistribuição na sociedade.

Por outro lado, ao entregar políticas públicas, o burocrata de nível de rua toma decisões que afetam a vida das pessoas. O autor exemplifica o argumento demonstrando que quando o profissional designa alguém como um delinquente juvenil necessariamente afetará o relacionamento interpessoal desse jovem, bem como favorecerá a diminuição de sua estima. Dessa forma, é iniciado um processo social que Lipsky (1980) deduz ser responsável por tantas profecias autorrealizáveis, ou seja, o jovem considerado delinquente desenvolve uma autoimagem e é agrupado com outros delinquentes, aumentando a chance de fortalecer um comportamento que inicialmente era incipiente.

Outra faceta definidora do ambiente de trabalho do burocrata de nível de rua é que ele deve lidar com as reações pessoais dos clientes a suas decisões, seja qual for a forma que estes lidam com suas implicações. A auto avaliação das pessoas é afetada pelas ações do burocrata de nível de rua, uma vez que são afetadas pela política pública, seja no seu subconsciente, na sua reação a injustiças, na forma como se “engraçam” com os servidores ou outras reações. É distinta a reação quanto a um atendimento a distância (telefone, email) daquela advinda do atendimento presencial do burocrata de nível de rua que altera, categoriza e trata burocraticamente o cidadão com quem conversa diretamente e que espera ao menos que seja escutado de forma aberta e paciente. Ou seja, ao contrário do ideal burocrático de decisões impessoais, o objeto das decisões críticas desses agentes – as pessoas - de fato muda os resultados de tais decisões.

Os burocratas de nível de rua também são foco da reação dos cidadãos porque sua discricionariedade abre a possibilidade deles responderem favoravelmente às demandas do público beneficiário. Sua obrigação genérica e difusa pelo interesse público permite que floresça a esperança de que o funcionário individual adotará uma posição favorável ao cliente. Dessa forma, em um mundo de agências grandes e impessoais que aparentemente detêm as chaves para importantes benefícios e oportunidades, a ambiguidade das definições do serviço sustenta a esperança por um “amigo na corte”.

As características peculiares dos serviços oferecidos através dos burocratas de nível de rua os tornam foco primário de conflitos comunitários. Os órgãos onde estão fornecem benefícios e serviços públicos. Deste modo, eles são *locus* de decisões individuais sobre cidadãos, tornando-os alvos prioritários de protestos. Desta forma,

Lipsky (1980) também discute a influência da comunidade na qual se localiza o aparelho público sobre o trabalho do burocrata de nível de rua que nele atua.

Se por um lado as pessoas podem lidar pessoalmente com essas burocracias de nível de rua, por outro sabem que são locais onde as políticas públicas precisam ser pensadas coletivamente. Esses arranjos das burocracias de nível de rua sugerem aos cidadãos a possibilidade de que controlando tal organização irão influenciar a qualidade do tratamento individual. Nessa perspectiva, há duas pré-condições para que os esforços das organizações comunitárias tenham sucesso: a esperança e plausibilidade de que benefícios individuais possam chegar àqueles que fazem parte do grupo de ação e uma meta coletiva visível, acessível e imputável. Lipsky (1980)

Ações comunitárias focadas nas burocracias de nível de rua também são aparentemente motivadas por preocupação pelo caráter comunitário. As instituições dominantes nas comunidades ajudam a moldar a sua identidade. Elas podem reagir positivamente ou negativamente ao grupo dominante na comunidade. Quer sejam as pessoas motivadas por vontades pessoais ou por preocupações mais difusas direcionadas às instituições comunitárias, seu foco ao protestar quanto às ações das burocracias de nível de rua pode ser atribuído à familiaridade da agência, seu papel crítico no bem estar da comunidade e a percepção de que tais instituições não se justificam suficientemente para as pessoas a quais servem. Lipsky (1980)

Finalmente, os burocratas de nível de rua possuem papel crítico na regulação do conflito contemporâneo em virtude de seu papel de agentes de controle social. Os cidadãos devem antecipar as solicitações dos agentes públicos para receber o benefício público e os requerentes devem moldar suas ações e desenvolver atitudes adequadas tanto em relação aos serviços que eles recebem quanto em relação aos próprios burocratas de nível de rua. Por exemplo, assistentes sociais convencionam expectativas sobre benefícios públicos e o status de seus recebedores. Lipsky (1980)

O setor de serviços públicos desempenha papel crítico em amenizar o impacto do sistema econômico sobre aqueles que não são seus principais beneficiários e em induzir as pessoas a aceitar a negligência ou inadequabilidade das principais instituições econômicas e sociais. Programas de assistência pública e emprego se expandem para minimizar o impacto do desemprego ou reduzir o descontentamento, por exemplo.

O que para alguns são as maiores conquistas do estado de bem estar social para outros são a maior extensão do controle social. Os burocratas de nível de rua são parcialmente foco de controvérsias porque desempenham este papel duplo. A reforma do estado de bem estar se assenta sobre o desentendimento se é necessário eliminar o escrutínio pormenorizado para acesso aos benefícios, a fim de se reduzir custos e assédio dos beneficiados, ou aumentar o escrutínio em nome do controle e prevenção de abusos de beneficiários. Lipsky (1980)

Do ponto de vista do cidadão, os papéis dos burocratas de nível de rua são tão extensivos quanto as funções do governo e intensivamente vivenciados em suas rotinas diárias. Coletivamente, os burocratas de nível de rua absorvem grande parcela de recursos públicos e se tornam o foco das esperanças da sociedade por um balanço saudável entre provisão de serviços públicos e um peso razoável de gastos públicos. Como indivíduos, os burocratas de nível de rua representam as esperanças dos cidadãos por tratamento governamental justo e efetivo. Ao mesmo tempo eles estão posicionados para ver limitações em intervenções efetivas e as restrições para uma resposta positiva causada por processos massificados. Lipsky (1980)

Apresentadas as principais características e controvérsias acerca dos burocratas de nível de rua, cabe nessa dissertação dar ênfase à discricionariedade desses agentes, tal qual apresentado na próxima seção.

2.1. A Discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua e seu Papel como Produtores de Políticas Públicas

O segundo capítulo elaborado por Lipsky (1980) em tradução livre denominado “Burocratas de Nível de Rua como Produtores de Políticas Públicas” teve como objetivo demonstrar que a posição dos burocratas de nível de rua frequentemente os permite elaborar políticas públicas sobre aspectos significantes de sua relação com os cidadãos. Isso se deve ao fato de que possuem relativamente elevados graus de discricionariedade e relativa autonomia em relação as autoridades. Assim, suas ações individuais se somam para formar comportamentos das agências públicas.

Conforme citado anteriormente, a discricionariedade dos agentes de nível de rua é grande em respeito à determinação da natureza, qualidade dos benefícios e sanções

aplicadas pelas suas agências. Por exemplo, professores decidem quem irão suspender e quem permanecerá na escola, e assim fazem determinações sutis sobre quem são os alunos “ensináveis”. Lipsky (1980).

Na realidade, os agentes de nível de rua trabalham em ambientes cercados de regras determinadas pelos escritórios administrativos e pela elite política e sob o controle de administradores e normas ocupacionais e comunitárias. Porém, uma vez que são profissionais e especialistas é esperado que eles tenham certo grau de discricionariedade em suas áreas de especialização e relativa liberdade em relação a seus superiores ou do escrutínio dos clientes quando se trata de seu trabalho. Lipsky (1980).

Em muitos casos existe um volume enorme de regras que determinam o serviço do burocrata e essas mudam a todo momento de forma que o burocrata necessariamente passa a ter que selecionar quando de fato aplicar as regras, ou seja, aparentemente a proliferação de regras e responsabilidades é apenas problematicamente relacionada ao grau de discricionariedade que os burocratas de nível de rua desfrutam.

Não se trata de tarefa trivial acabar com a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, pois suas atividades envolvem tarefas complexas para as quais a elaboração de regras ou instruções não consegue circunscrever todas as situações enfrentadas no cotidiano de trabalho. Tal argumentação é pautada no fato de que os agentes de nível de rua frequentemente trabalham em situações muito complicadas de serem reduzidas a formatos programáticos. Por exemplo, existe uma percepção na educação de que instruções detalhadas para professores sobre como e o quê ensinar são indesejadas, uma vez que cada aluno requer uma resposta apropriada para o contexto específico da aprendizagem. Além disso, destaca-se que os burocratas muitas vezes lidam com situações que envolvem a necessidade de resposta a dimensões humanas. Fica evidenciado, deste modo, que a discricionariedade é uma característica central dos agentes de nível de rua, visto a necessidade de uma atuação sensível e aderente à realidade apresentada, não se reduzindo a formatos programáticos. Lipsky (1980).

Além disso, a discricionariedade dos burocratas de nível de rua promove sua autovalorização e incentiva os usuários a acreditarem que tais atores detêm as chaves para os serviços de bem estar. Assim, a discricionariedade contribui para a legitimidade do estado de serviços de bem estar, mesmo que os burocratas não estabeleçam os limites das intervenções estatais. Lipsky (1980).

Portanto, o autor pontua que o balanço entre a discricionariedade e a imparcialidade da aplicação estrita das regras apresenta uma discussão dialética quanto a reforma dos serviços públicos. De um lado, reformistas querem aumentar a discricionariedade, de outro querem diminuí-la, mas na medida que as tarefas permanecerem muito complexas e a interação humana permanecer necessária para um serviço eficaz, a discricionariedade continuará característica dos empregos de vários serviços públicos.

Ao abordar a autonomia relativa das autoridades organizacionais, Lipsky (1980) afirma que ao contrário do que algumas linhas de pensamento assumem, muitas vezes os trabalhadores dos níveis mais baixos da hierarquia possuem altos níveis de não cumprimento das regras estabelecidas pelos níveis superiores porque não compartilham dos mesmos objetivos de seus superiores e mesmo a existência de incentivos advindos dos superiores é insuficiente para deter as possibilidades de medidas contrárias que os participantes dos níveis inferiores podem realizar.

De acordo com o autor, muitas vezes os diferentes níveis de organização são mais apropriadamente concebidos como intrinsecamente em conflito entre eles do que mutuamente colaborativos e positivamente reativos. Isso porque os trabalhadores de níveis inferiores podem ter interesses distintos bem como os recursos utilizados para alcançá-los diferem, tornando-se esperado a existência de discrepâncias entre as políticas estabelecidas e as que de fato ocorrem. Tais discrepâncias não ocorrem por erros ou falhas no sistema de regras e sim devido à estrutura da situação de trabalho na qual os interesses antagônicos dos trabalhadores surgem.

Algumas formas dos trabalhadores de níveis inferiores não cooperarem com suas organizações incluem estratégias pessoais como não trabalhar (excesso de ausências, desistência), agressões à organização (roubar, enganar, desperdiçar deliberadamente) e atitudes negativas quanto ao serviço (alienação, apatia). Há também formas coletivas como na formação de sindicatos e barganhas coletivas. Essas estratégias de não cooperação coletivas contribuem para a disposição dos trabalhadores para demonstrar falta de motivação e apresentar rendimentos em níveis mínimos. Assim, o desafio da administração é como fazer com que os objetivos pessoais confluem com os da organização e aumentar a satisfação no trabalho enquanto aumenta a produtividade. Lipsky (1980).

Há também uma forma de conflito de interesses que surge não apenas dos interesses pessoais dos trabalhadores, mas da posição que assumem em suas organizações. Nas burocracias de nível de rua é comum que os trabalhadores do nível hierárquico mais baixo tenham diferenças grandes em relação aos seus gerentes, em especial no que diz respeito aos objetivos da política pública. Assim, os burocratas de nível de rua podem considerar os objetivos da administração para a política pública ilegítimos. Esse seria, de acordo com Lipsky (1980), um conflito que vai além de interesses pessoais. Por exemplo, policiais que são proibidos de deter moradores de rua por alcoolismo podem resistir a essa nova determinação.

Uma vez que o serviço dos burocratas de nível de rua exige em ampla medida que o trabalho seja executado eficientemente, contando com recursos inadequados, muitas vezes os burocratas de nível de rua criam seus próprios mecanismos para lidar com essa situação. No entanto, esses mecanismos muitas vezes não são aprovados pela gerência de suas agências. Essa é mais uma forma de divergência entre gerência e agentes de nível de rua. Lipsky (1980).

No entanto, o autor pontua que há aí uma contradição porque muitas vezes os mecanismos criados pelos burocratas de nível de rua para lidar com o volume e pressão do trabalho e para concentrar seus esforços nas prioridades são importantes para o bom funcionamento do trabalho, apesar de contrários às políticas da agência. Assim, apesar de indesejados pela gerência há um grau de liberdade para sua realização. Por exemplo, quando policiais usam da brutalidade, que é contrário à política, mas há certa permissividade dos supervisores. Se por um lado, os agentes de nível de rua têm interesse em completar o serviço, os gerentes estão preocupados com o desempenho, os custos de garanti-lo e apenas àqueles processos que os expõe a escrutínio mais sério.

Outro aspecto dos burocratas de nível de rua é seu interesse pela manutenção de sua autonomia. Muitas vezes eles tratam como ilegítimas e tentam resistir às tentativas dos gerentes de restringir sua discricionariedade. Se por um lado, muitos dos burocratas de nível de rua esperam de si mesmos tomar decisões discricionárias críticas, isso não significa que os esforços para restringir sua atuação sejam ilegítimos. Os agentes de nível de rua têm algumas prerrogativas de seu status como profissional, mas seus cargos também exigem que cumpram as diretrizes de seus superiores. Porém, isso mostra como os burocratas de nível de rua percebem seus interesses como distintos do da administração e buscam afirmar os seus interesses. Há claras situações em que eles criam

capacidades novas para garantir sua discricionariedade ou para assegurar uma discricionariedade que tiveram no passado. Lipsky (1980).

A diferença entre os interesses gerenciais e dos burocratas de nível de rua pode ser vista na interação contínua que os burocratas têm com os clientes. As burocracias modernas obtêm legitimidade pelo seu comprometimento a padrões de justiça e equidade. Mas os burocratas de nível de rua frequentemente confrontam situações que aparentam ser injustiças ao tratar as pessoas de forma igual, pois os indivíduos são muito mais do que suas características relevantes para seu cadastramento. Por exemplo, professores reconhecem que todas as crianças merecem sua atenção, mas pensam que algumas necessitam de mais atenção que outras. Além disso, o autor afirma que como qualquer pessoa, os burocratas de nível de rua têm seus próprios conceitos sobre quem merece ou não, o que pode interferir na sua atuação. Assim, claramente a discricionariedade oferece oportunidades para intervir favoravelmente aos clientes, bem como discriminar entre eles, de forma que ela se torna uma fonte permanente de conflitos entre objetivos dos gerentes e dos trabalhadores.

Conforme apontado por Lipsky (1980), em geral trabalhadores de níveis inferiores sempre possuem recursos, mesmo que mínimos, com os quais podem resistir às orientações dos gerentes ou obter respostas módicas dos gerentes em troca de cumprimento das regras. No pior dos casos, como há custos de contratar novos trabalhadores, sempre há um espaço para o não cumprimento de regras.

Funcionários públicos usufruem de benefícios a partir de recursos coletivos que fortalecem muito suas posições. As garantias a que os funcionários públicos se beneficiam reduz a capacidade de gerentes de manipular benefícios e punições para induzir rendimento. Os benefícios originalmente dados para acabar com vieses nas promoções originaram grandes custos de demitir ou diminuir os cargos dos funcionários públicos o que resulta muitas vezes em rendimentos medíocres dos serviços públicos. Além disso, sindicatos de funcionários públicos aumentam as proteções de funcionários públicos. Isso não significa que os administradores não possuem nenhum recurso. Eles ainda são capazes de incentivar ou punir por meio de promoções, recomendações e pequenas concessões como folgas e facilidades no serviço. Lipsky (1980).

Existem ainda diversos recursos que os burocratas de nível de rua podem deter que aumentam o seu poder na medida em que as organizações em que trabalham se

tornam mais dependentes deles. Esses recursos incluem a experiência, a disposição para se interessar e fazer esforços, atratividade pessoal e posição que se encontra na organização, sendo essa última característica de grande relevância.

A discricionariedade que lhes é sancionada revela que os gerentes são altamente dependentes dos subordinados e não tem muitas condições de intervir em como o trabalho é realizado. Conforme exposto por Lipsky (1980), os trabalhadores podem punir os supervisores que não se comportam adequadamente com eles, se recusando a realizar um trabalho de certo tipo ou realizando apenas o trabalho mínimo ou ainda trabalhando com extremo rigor para descreditar os supervisores. Eles ainda podem se recusar a tomar decisões que seus superiores são formalmente obrigados a tomar, trazendo custos aos superiores.

A relação entre agentes de nível de rua e gerentes descrita até aqui a partir das contribuições de Lipsky (1980) tem duas características principais. Primeiro, é uma relação intrinsecamente conflituosa. Enquanto o papel do burocrata de nível de rua está associado com os objetivos de processamento do cliente e orientações em direção a maximização de autonomia, os gerentes têm papel associado aos objetivos de gestão de trabalhadores direcionada a conquistas agregadas da unidade de trabalho e orientações que minimizem a autonomia. Em segundo lugar, é uma relação de interdependência mútua. Portanto, gerentes normalmente tentam honrar as preferências dos trabalhadores se eles mesmos são agraciados por reciprocidade no rendimento do trabalho. Se a reciprocidade é uma característica de qualquer trabalho, nas agências de nível de rua, os recursos dos agentes de nível inferior é maior que o normal em outros contextos, o que aumenta o potencial de reciprocidade.

Assim, o cumprimento dos objetivos da agência continua a ser um problema de gestão, mas se torna mais complicado pela capacidade dos burocratas de nível de rua de resistir a pressões organizacionais com seus próprios recursos. Alguns desses recursos são comuns a todos os servidores públicos outros são inerentes à sua posição de entregadores de políticas públicas com ampla discricionariedade. Lipsky (1980).

Para o autor, quando a relação entre essas duas figuras é conflituosa e recíproca, a análise da implementação de políticas públicas deve questionar suposições como a de que a influência acompanha a autoridade, partindo dos níveis mais altos para os mais baixos, e de que há um compartilhamento intrínseco no alcance dos objetivos da agência. Essa

situação requer análise que parta do entendimento das condições de trabalho e das prioridades daqueles que entregam as políticas públicas e passe pela compreensão dos limites de circunscrever esses trabalhos pela recombinação de incentivos e sanções convencionais.

Cumpre-nos ressaltar que conforme disposto por Lipsky (1980), a atuação dos burocratas de nível de rua é pautada pelo, na maioria dos casos, excessivo número de clientes (usuários das políticas públicas), fazendo com que necessitem de distintos recursos para atendimento das diversas demandas advindas do público. De acordo com o autor, tal situação faz com os burocratas criem mecanismos e artifícios para atendimento de demandas. Evidencia-se, desta forma, o desafio do processo de implementação de políticas públicas visto que há, em ampla medida, desconexões entre os objetivos planejados e os resultados reais das políticas públicas, uma vez que na tentativa de atendimento das demandas, os burocratas de nível de rua desenvolvem rotinas e simplificações para os serviços públicos.

Conforme aponta Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua criam mecanismos para ajudar a compensar uma demanda interminável por serviços públicos ou a fim de mascarar as desigualdades do trabalho e validar as decisões que tomam no decorrer da execução do trabalho, uma vez que desenvolvem práticas capazes de delimitar a demanda e utilização de recursos disponíveis. A dinâmica de trabalho dos burocratas reflete a relação de poder de tais profissionais que controlam os recursos e os usuários das políticas públicas.

Para Lipsky (1980), “a política pública não é melhor entendida quando elaborada pelos altos administradores, ao invés disso, é melhor estudada nos escritórios e encontros diários dos trabalhadores de nível de rua”. (Lipsky, 2010, p. 18, tradução nossa). Portanto, fica evidente como os burocratas de nível de rua são dotados de poder discricionário na tomada de decisões rotineiras das políticas públicas, impactando diretamente seus resultados, o que ancora a ideia de que a implementação de políticas públicas está diretamente correlacionada ao papel e discricionariedade dos agentes de nível de rua.

Para Arretche (2001), as políticas públicas são reconstruídas e alteradas a partir da discricionariedade dos burocratas. A discricionariedade é relevante a partir da *“ideia de que há uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebido originalmente*

pelos formuladores de políticas públicas e a tradução de tais concepções em intervenções públicas”. (Arretche, 2001, apud Lotta, 2010, p.37).

No contexto de complexidade dos burocratas de nível de rua, que se traduz em discricionariedade e autonomia desses trabalhadores, as características pessoais dos profissionais implementadores, seus valores e referências se tornam tão importantes quanto os valores da instituição a que estão vinculados (Meier; O’Toole, 2006; Lipsky, 1980).

É evidente, portanto, a importância da discricionariedade dos burocratas de nível de rua no processo de implementação das políticas públicas, sendo inclusive discutida por diversos autores sob a ótica dos conflitos daí decorrentes, seja na interação com os usuários ou no processo de interação com os demais burocratas. Quanto à relação entre burocratas e administradores, Lotta (2010, p. 39) reforça a posição de Lipsky (1980) sobre o conflito e a mútua dependência existente e ressalta que enquanto os últimos estão alinhados com os objetivos da agência, os primeiros buscam executar o trabalho de acordo com suas próprias preferências.

O modelo agente-principal, apresentado por Meier e O’Toole (2006), é utilizado por parte dos cientistas políticos para explicar o conflito entre administradores e burocratas de nível de rua. Tal modelo prevê que existe conflito inerente entre os objetivos dos administradores e pretensões dos burocratas de nível de rua, que é aumentado pela incerteza de execução pelos burocratas dos objetivos definidos por administradores (Lotta, 2010). De acordo com a autora “a assimetria de informações e o conflito de interesses também reforçariam as dificuldades de interação no modelo. Autores adeptos a essas ideias buscam desenhar um sistema de incentivos para a relação agente-principal, que possa sobrepor esses problemas” (Lotta, 2010, p. 40).

De acordo com Lotta (2010) os conflitos entre os implementadores e a própria estrutura das políticas que perpassam apresentado por Lipsky podem ser classificados em três tipos:

- 1) Conflitos relativos ao tratamento de questões individuais, portanto com foco nas questões vivenciadas por cada indivíduo, por um lado, e por outro, o desenvolvimento de atividades com foco na sociedade/coletividade;

- 2) Conflito entre as metas previstas pela instituição ou orientadas aos usuários das políticas públicas, visto a divergência enfrentada pelos burocratas em tratar as questões individuais ou realizar o trabalho de acordo com uma rotinização e tratamento coletivo das questões;
- 3) Conflitos surgidos frente à expectativa do próprio trabalho, ou seja, a expectativa dos usuários frente às ações a serem executadas, a expectativa dos próprios burocratas e a dos administradores. (Lotta, 2010).

A partir dos apontamentos dispostos até aqui, é possível constatar que o papel desempenhado pelos burocratas de nível de rua no processo de implementação das políticas públicas não equivale a mera execução de tarefas previamente definidas, vindas de cima para baixo. São, portanto, centrais nesta etapa do ciclo de políticas públicas, visto que as ações executadas estão acrescidas de fatores individuais, culturais e de interesse.

Conforme apontam Pressman e Wildasvsky (apud SUBIRATS, 1994), a implementação de políticas públicas se trata do processo de interação entre os objetivos e metas predispostas às políticas públicas e as ações empreendidas para efetivar o alcance. Para Gomá e Subirats (1998 apud BRIGIDO, 2010), a política pública é o resultado da interação entre as organizações e pessoas.

De acordo com Menicucci (2007), a qualidade da implementação está diretamente vinculada à obtenção de convergências entre os agentes implementadores e o suporte político e institucional vinculado à política pública. (Brigido, 2010).

O poder discricionário é, ao mesmo tempo, importante pressuposto para a execução de políticas públicas e um desafio à accountability, considerando as dificuldades em ‘objetivar’ o papel dos implementadores frente ao controle das ações desempenhadas por tal agente no interior das políticas públicas. (Meier; O’Toole, 2006). Esse apontamento será discorrido na próxima seção com o objetivo de subsidiar as discussões propostas nessa dissertação.

2.2. O Uso de Estratégias para Manutenção dos Burocratas de Nível de Rua nos objetivos da Agência

Apesar do foco duplo da accountability inerente aos papéis dos burocratas de nível de rua, gerentes públicos são levados a tornar burocratas de nível de rua mais responsivos através da redução de sua discricionariedade e restringindo suas alternativas. Eles escrevem manuais para cobrir contingências. Eles auditam o desempenho dos trabalhadores para obter restrições retrospectivas em antecipação ao que é esperado de mudança de comportamento futuro. Eles insistem que trabalhadores especifiquem objetivos na esperança que accountability pode ser mais efetivamente monitorada. Lipsky (1980).

Estas ferramentas de gerenciamento as vezes podem ser efetivas em controlar os trabalhadores. Manuais especificando procedimentos apropriados podem ajudar a padronizar respostas e oferecer instruções. Auditorias de desempenho podem criar maior percepção de que gerentes estão observando e pode, portanto, levar trabalhadores a tomar mais cuidado. Lipsky (1980) pondera que especificar objetivos é sempre provável de ser instrutivo e direciona a atenção dos trabalhadores para a relação entre os recursos disponíveis e as metas que estão tentando alcançar.

No entanto, burocratas de nível de rua podem subverter esforços de controlá-los mais efetivamente em nome da accountability. Nessas e em outras tentativas de aumentar o controle é relativamente fácil para os trabalhadores ajustar seu comportamento para evitar a accountability. Para citar um caso, eles provavelmente são a fonte de informações que a gerência recebe sobre seu desempenho. Eles são totalmente capazes de fornecer informações sobre a presente situação que torna a aparência de suas ações mais responsivas ao problema original quando pode não ter sido assim. Isso não é tanto uma óbvia falsificação do que um sombreamento auspicioso da verdade e racionalização sincera. Lipsky (1980).

O autor afirma ainda que é extremamente difícil para gerentes contradizer relatórios de trabalhadores por diversas razões. Um pedaço de informação crítica é o estado mental do trabalhador e sua análise da situação presente. Uma vez que as decisões de nível de rua são feitas privadamente, é extremamente difícil de dar segundas opiniões sobre os trabalhadores. Uma vez que quem é responsável pela segunda-opinião não estão disponíveis para avaliar os fatores intangíveis que podem ter contribuído para o

juízo original. Por esta razão, os registros mantidos pelos burocratas de nível de rua quase nunca são completos ou adequados para a auditoria *post hoc*, e quando registros são mantidos, eles são escritos como rascunhos e defensivamente para proteger contra escrutínio adverso futuro.

O uso de registros pode ajudar a garantir que procedimentos são seguidos (uma vez que falsificação não é normalmente um problema). Agentes de saúde podem ser obrigados a realizar certos testes, assistentes sociais a perguntar certas questões. Mas os registros não podem forçar a accountability sobre a adequabilidade das ações sobre a presente situação.

Outra grande dificuldade em obter accountability através de controle gerencial surge devido a dependência das burocracias de nível de rua de seus trabalhadores. Uma vez que a prestação do serviço por escolas, delegacias ou escritórios de serviços legais fundamentalmente consiste da ação de professores, policiais e advogados, estas agências possuem restrições no controle demasiado de seus trabalhadores, particularmente quanto a desafiar seu desempenho, por medo de gerar oposição as políticas da gerência, reduzindo ainda mais a accountability. A fraqueza dos incentivos gerenciais de penalização de desempenhos negativos contribui para um clima em que se presume que desafiar vigorosamente a autonomia dos burocratas de nível de rua na tomada de decisão terá possíveis consequências líquidas negativas para a prestação do serviço, através da destruição da moral e inibição da iniciativa do trabalhador. Lipsky (1980).

Existem aspectos negativos dos esforços gerenciais de controle, ou esses esforços simplesmente são inefetivos de forma geral? Há de acordo com Lipsky (1980) várias formas nas quais as práticas de controle podem ativamente subverter a qualidade do serviço.

Primeiramente, a especificação de métodos do tratamento ao cliente sob a guisa de se obter accountability pode na realidade resultar em redução do serviço ao cliente. Frequentemente há uma linha tênue entre a indução de trabalhadores para melhor cumprir as políticas da agência e a indução de trabalhadores para que sejam abertos a menos opções e oportunidades para os clientes. Por exemplo, durante a administração Nixon, o Departamento de Saúde, Educação e Bem Estar tentou aumentar a accountability dos funcionários de assistência social através da auditoria de suas taxas de erro na aceitação dos clientes da assistência social. Essa política reduziu serviços ao gerar incentivos para

que trabalhadores da assistência social apenas diminuíssem aqueles erros que favoreciam os clientes. As diretrizes federais de então não solicitavam a redução de taxas de erro para a população alvo da assistência social como um todo. Se assim fosse feito as inscrições dos pleiteantes da assistência social teriam sido auditadas tanto para aqueles que foram aceitos como os que não foram. O escrutínio das decisões dos trabalhadores da assistência social estritamente sobre sua leniência ou não resultou no estreitamento do papel dos assistentes sociais, reduzindo sua accountability aos clientes e aos padrões de conduta profissional. Lipsky (1980).

Em segundo lugar, o autor afirma que a supervisão de subordinados com ampla discricionariedade e responsabilidades requer definição de prioridades na tentativa de aumentar a accountability. Delegacias podem passar por escrutínio multas de trânsito, prisões incorretas ou embates inter-raciais entre policiais e cidadãos. Mas elas não podem de forma significativa tornar policiais responsivos por tudo o tempo todo. Se tudo passa por escrutínio, nada de fato é examinado. Portanto, esforços para controlar burocratas de nível de rua não afetam apenas aquelas áreas que são objetivos da gerência, mas também aquelas que não o são, pois consequentemente tais esforços não aumentarão o controle. Esforços para aumentar a accountability de algumas áreas podem vir a ser entendidas que estas são as únicas áreas em que se observará a responsividade e em que o comportamento será analisado.

Em terceiro lugar, diversos esforços de controle gerencial oferecem um verniz de accountability sem de fato restringir muito os comportamentos. Sistemas de controle gerenciais tem valor simbólico, oferecendo ao público alvo garantias de que empregados são responsivos mesmo quando eles de fato não o são. A introdução de sistemas gerenciais, ao menos temporariamente, permite a agências desviar-se de críticas, pois cidadãos acham muito difícil desafiar o “imperador que as autoridades afirma estar totalmente vestido”, apesar das aparências e experiências pessoal ao contrário, não confirmarem isso. Lipsky (1980).

2.2.1 O Esclarecimentos dos Objetivos da Agência e a Melhoria da Atuação dos Burocratas de Nível de Rua

Ainda utilizando da contribuição de Lipsky (1980), uma das características mais visíveis de vários serviços públicos é a ambiguidade e multiplicidade de objetivos. Como é possível obter accountability, indagam os críticos, se as autoridades públicas não são

claras quanto a seus objetivos? A desejabilidade de esclarecer (e depois colocar em operação) os objetivos da agência de aumentar a accountability tem origem na força desta observação e no reconhecimento de que uma política de accountability burocrática requer a especificação de objetivos (como sugerido acima).

Sem dúvida, é desejável clarificar objetivos se eles são desnecessariamente e irrelevantemente confusos ou contraditórios. Com certeza é mais fácil rodar uma agência efetiva se é conhecido o que se deve fazer. No entanto, se metas da agência podem não ser claras ou contraditórias em razão de negligência e inércia histórica, também o podem ser porque elas refletem os impulsos contraditórios da sociedade a qual a agência serve. Escolas se esforçam para instruir, mas elas também imprimem atitudes quanto ao comportamento social e cidadania. Elas fazem isso não porque educadores são confusos mas porque ambos objetivos são favorecidos pelos pais (e porque não há caso convicto de que eles são mutuamente incompatíveis). As instituições de justiça criminal são orientadas para a punição e reabilitação não porque juízes e autoridades de correição são simplórios mas porque a sociedade tem impulsos quanto a reformar tanto quanto deter os criminosos. Lipsky (1980).

As áreas de serviços públicos de educação, correição e bem estar nos anos recentes tem sido objeto de esforços para aumentar a accountability por meio de clarificação de objetivos. Por exemplo, educadores tem buscado se concentrar na leitura em detrimento de outros objetivos educacionais. O dilema da accountability é saber quando a clarificação de metas é desejável porque ambivalência e contradição continuadas são improdutivas, e quando isso resultará em uma redução do escopo e missão dos serviços públicos. O problema da ambiguidade da meta tem contribuído para o descrédito de instituições que provêm serviços em assistência social, correição e saúde mental, e para o desmantelamento de diversos programas para prover assistência em tais áreas. Mas é necessário o máximo de seriedade na investigação para determinar as implicações de longo prazo de solicitar aos antigos e potenciais clientes dessas instituições que obtenham recursos exclusivamente de comunidades não institucionais e recursos pessoais. Lipsky (1980).

Capítulo 3

A Evolução da Assistência Social enquanto Política Pública e o Processo de Implementação do PAIF em Belo Horizonte

O objetivo desse capítulo é realizar uma análise histórica e conceitual a respeito do processo de implantação e implementação da Assistência Social enquanto política pública e em sequência o processo de implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias- PAIF em Belo Horizonte.

3.1. A Assistência Social no Brasil: Um enfoque no Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias.

A Assistência Social esteve historicamente relacionada a práticas assistencialistas, desenvolvidas principalmente por instituições religiosas sob os marcos da benesse e caridade.

O primeiro grande passo para o envolvimento dos Governos em suas três esferas, na oferta da Assistência Social se deu no exercício de 1938, através da instituição do Conselho Nacional de Serviço Social- Cnss que possuía como uma de suas principais atribuições a discussão e sugestão ao governo sobre ações e medidas a serem adotadas no campo de atuação social.

A Legião Brasileira de Assistência- LBA foi a primeira instituição assistencial, criada em 1942, cuja coordenação foi estatutariamente garantida às primeiras damas do Estado, possuindo atribuição o apoio social aos familiares de enviados à II Guerra Mundial, e posteriormente suas ações abarcavam a todas as famílias carentes.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 assegurou à assistência social o caráter de política pública e garantiu inegável avanço do sistema de proteção social brasileira e, por sua vez, ampliação do caráter redistributivo das políticas sociais (Bronzo, 2005)

A inauguração da assistência social como política pública garantidora de direitos sociais e a universalização da proteção social no Brasil representou uma ruptura na estrutura normativa e organizacional da assistência por pressupor a identificação dos

públicos alvos e quais situações seriam a partir de então foco de atuação da área, bem como quais serviços e benefícios seriam obrigatoriamente ofertados, ou seja, quais seriam as atribuições da política pública de assistência social face às demandas sociais referendadas pela ótica do direito social (Colin;Jaccoud, 2013).

Conforme apontado pelas autoras,

Políticas de proteção social ancoradas em direitos apontam, contudo, para outra dimensão protetiva. Direitos são obrigações legais de oferta face a situações sociais identificadas a demandas legítimas de proteção. Com relação a tais situações, a oferta de proteção - via serviços ou benefícios - deve ser contínua, uniforme, claramente desenhada e reivindicável. Assim, a inclusão da assistência social como política pública no âmbito dos direitos a seguridade social tem exigido sua estruturação em novas bases: reconhecimento deste locus de responsabilidade pública pelos entes federados e de suas respectivas atribuições; padronização das proteções com definição das ofertas e seus objetivos; instituição de garantia de acesso a serviços e benefícios em todo o território nacional, considerando não apenas o princípio da universalidade como da uniformidade e da cobertura das prestações. (COLIN;JACCOUD, 2013, p.45).

A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social- Loas, em 07 de dezembro de 1993, objetivou a delimitação das diretrizes gerais para a organização da Assistência Social, direito do cidadão e dever do estado, enquanto política pública responsável por garantir acesso à mínimos sociais (necessidades básicas) para toda parcela da população que necessitar.

Para dar concretude às diretrizes apontadas na Loas, foi instituída a Política Nacional de Assistência Social- Pnas, em cumprimento às deliberações ocorridas na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, com o objetivo de implementar a Política de Assistência Social na perspectiva de reordenamento das ações a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social- Suas, modelo de gestão unificado e integrado aos três entes federados (União, Estados e Municípios), de forma a assegurar um sistema descentralizado e participativo.

Trata-se, a Política Nacional de Assistência Social, de estratégia para *“transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social, por meio de definições e de princípios que nortearão sua implementação”* (Pnas, 2004, p.12).

Dentre outros aspectos, a Política Nacional de Assistência Social- Pnas (2004) definiu o processo de gestão dos serviços públicos de assistência social a partir das seguintes bases organizacionais:

- Matricialidade sociofamiliar;
- Descentralização político-administrativo (com especial importância dada ao município) e territorialização;
- Novas bases para relação entre Estado e a Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- A política de recursos humanos;
- A informação, o monitoramento e a avaliação.

A Norma Operacional Básica- NOB (2005) contribuiu ainda mais para a consolidação dos serviços de assistência social no Brasil. Dentre outras definições, hierarquizou os serviços socioassistenciais, discriminou as competências de cada ente federado, delimitou as instâncias de controle social da política e a relação entre governos e entidades prestadoras de serviços, além de estabelecer diretrizes relativas ao financiamento partilhado da área entre os governos federal, estaduais e municipais.

Operacionalmente, a estratégia de intervenção da Assistência a partir do Suas é dividida em dois níveis de atenção. O primeiro deles, a Proteção Social Básica, atua de maneira preventiva, uma vez que possui caráter antecipador à ocorrência de situações de violações de direitos e rompimento de vínculos familiares e comunitários. O segundo nível, a Proteção Social Especial, tem uma atuação reativa, ou seja, busca reestabelecer os vínculos familiares e comunitários de indivíduos ou famílias que possuam um ou mais membros em situação de ameaça ou violação de direitos.

De acordo com o estabelecido na supracitada normativa, a Proteção Social Básica tem como objetivo favorecer a inclusão social de famílias em situação de vulnerabilidade decorrentes da pobreza e ou privações sociais assegurando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

O Centro de Referência de Assistência Social- Cras é o equipamento estatal responsável por implementar as ações de Proteção Social Básica, direta ou indiretamente, sendo considerada a porta de entrada da população à Assistência Social.

Já a Proteção Social Especial tem como objetivo o restabelecimento dos vínculos que se apresentam fragilizados ou rompidos, com ruptura total ou parcial dos vínculos familiares e ou comunitários.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social- CREAS é o equipamento público responsável pela implementação da Proteção Social Especial, direta ou indiretamente.

A Lei nº 12.435, de 6 de Julho de 2011, consolidou em seu texto o amadurecimento da Política de Assistência Social, ao tratar das competências e diretrizes da Assistência Social a partir da incorporação dos preceitos trazidos pelo SUAS, no que concerne aos modelos de gestão, equipamentos públicos e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social.

A referida lei traz em seu parágrafo único do Art.2º que a Assistência Social será realizada de forma articulada e integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provendo as condições para atender contingências sociais e promoverá a universalização dos direitos sociais.

Frente ao exposto, evidencia-se o continuado esforço de organização da intervenção pública para efetivação do direito à assistência social.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais-TNSS publicada em 2009, apresenta a padronização dos serviços socioassistenciais organizados por nível de complexidade do SUAS, possibilitando a demarcação de quais serviços são de responsabilidade da Assistência Social e define a oferta de tais serviços em nível nacional.

A normativa apresenta para cada serviço socioassistencial sua nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado. (BRASIL, 2009).

Deste modo, a Tipificação foi um marco central para a Política de Assistência Social ao se tornar um importante referencial para a intervenção socioassistencial, sobretudo quanto a sua concepção, implementação e adequação dos serviços anteriormente realizados.

Esta pesquisa centrará a análise na implementação de um dos serviços tipificados, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF , caracterizado como serviço central para a Política de Assistência Social. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família é obrigatoriamente ofertado no Centro de Referência de Assistência Social- CRAS, e está vinculado à Proteção Social Básica.

De acordo com o Guia de Orientações Técnicas do PAIF

O PAIF é essencial para a proteção de assistência social uma vez que assegura espaços de convívio, informa e garante acesso aos direitos socioassistenciais, contribui para a gestão intersetorial local, para o desenvolvimento da autonomia, o empoderamento das famílias e a ampliação de sua capacidade protetiva. Fortalece, ainda, vínculos familiares e comunitários, favorecendo a ampliação de perspectivas de vida das famílias mais vulneráveis e o acesso a oportunidades. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. Guia de Orientações Técnicas sobre o PAIF. 2012a, p.5-6).

A implantação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF ocorreu em 2001, através de um projeto piloto denominado Núcleo de Apoio à Família- NAF. O NAF perpassou por um processo de aprimoramento e aperfeiçoamento no decorrer dos anos 2000 a partir de suas fragilidades e potencialidades.

Em 2003 foi instituído o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família e em 2004, com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social- PNAS, tornou-se Programa de Atenção Integral à Família- PAIF, transformado na principal referência do usuário à Assistência Social.

Com a promulgação do Decreto nº5.085, de 19 de maio de 2004, o PAIF foi integrado à rede de serviços socioassistenciais, tornando-se ação continuada da Assistência Social financiada pelo Governo Federal e pelos Governos Estaduais e Municipais.

No ano de 2009, com a instituição da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o Programa de Atenção Integral à Família foi renomeado para Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, contando com a mesma sigla, PAIF. A mudança de nomenclatura visou enfatizar o conceito de ação continuada tratando-se de serviço e não programa como anteriormente nomeado. Cabe destacar que conforme delimitado na Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS, entende-se por programa as ações integradas e complementares com **objetivos, tempo e área de abrangência** definidos, diferentemente do pretendido através do PAIF que é caracterizado como ação continuada e sem prazo específico para execução.

De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas do PAIF (2012), o serviço assegura a presença e responsabilidade do poder público e reafirma a perspectiva de garantia de direitos sociais, realizado de forma descentralizada e universalizada no Brasil, permitindo o enfrentamento da pobreza, da fome e das desigualdades, bem como a redução dos riscos e vulnerabilidades sociais que afetam as famílias e seus membros.

Cabe aqui ressaltar que a Constituição Federal de 1988 assegurou autonomia político-administrativa aos municípios brasileiros, ou seja, a partir de então possuem legitimidade para a formulação, implantação e implementação de políticas públicas.

A descentralização inserida no processo de redemocratização do país é considerada um processo técnico-administrativo e sobretudo político uma vez que se trata de consolidar a democracia através do empoderamento dos governos subnacionais no processo decisório relativo às políticas públicas, além do aumento do poder político e tributário de tais esferas.

Contudo, surge o desafio da efetivação da coordenação intergovernamental na gestão pública. Uma das alternativas propostas é a implantação de sistemas nacionais de políticas, como o Sistema Único de Assistência Social- SUAS, instituído em 2005, dando aos municípios papel central e fundamental na execução das ações previstas pela Política de Assistência Social. (Silveira; Costa; Oliveira, s.d.).

Em oportuno, destaca-se que os efeitos da descentralização dos serviços socioassistenciais não são automáticos e demandam uma capacidade institucional instalada, nos aspectos financeiros, políticos, organizacionais e técnicos.

O princípio da descentralização permite que a coordenação local do serviço tenha maior capacidade de diagnosticar as privações e vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias moradoras do território de referência dos serviços socioassistenciais e subsequentemente, forneça respostas adequadas às necessidades sociais da população referenciada.

O PAIF realiza a oferta de ações socioassistenciais, através de trabalho social com famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social e tem como objetivos, conforme disposto no Guia de Orientações Técnicas do PAIF (2012b):

- 1) Fortalecer a função protetiva das famílias, contribuindo para a melhoria das condições de vida das mesmas;
- 2) Prevenir a ruptura de vínculos familiares e comunitários, visando a superação das fragilidades vivenciadas;
- 3) Promover aquisições sociais e materiais às famílias, favorecendo a autonomia das famílias;
- 4) Possibilitar o acesso aos demais serviços socioassistenciais, programas de transferência de renda e benefícios, favorecendo a inclusão na rede de proteção social de assistência social;
- 5) Promover o acesso aos demais serviços setoriais, assegurando os direitos sociais às famílias acompanhadas;
- 6) Apoiar as famílias que em seu núcleo possuam indivíduos que precisem de cuidados especiais, através de espaços coletivos de troca de experiências familiares.

Os usuários do PAIF são as famílias residentes no território abrangido pelo CRAS, que se encontram em situação de vulnerabilidade social ocasionada por pobreza, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, fragilidade de vínculos de pertencimento familiar e comunitário ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social.

São prioritárias para a inserção e acompanhamento do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família- PAIF, as famílias que possuem situação mais agravadas de vulnerabilidade social, sendo assim consideradas as seguintes situações:

- Famílias com baixo ou nulo acesso às políticas públicas de saúde, educação e demais direitos, sobretudo famílias monoparentais chefiadas por mulheres, com dependentes;
- Famílias originárias de outras localidades, sem vínculos familiares e comunitários e sem acesso a serviços e benefícios socioassistenciais;
- Famílias recém-retiradas de seu território de origem, em função da implementação de empreendimentos com impactos ambientais e sociais; Famílias com moradia precária (sem instalações elétricas ou rede de esgoto, com espaço muito reduzido, em áreas com risco de deslizamento, vivenciando situações declaradas de calamidade pública, dentre outras);
- Famílias vivendo em territórios com conflitos fundiários (indígenas, quilombolas, extrativistas, dentre outros);
- Famílias pertencentes aos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos e outros);
- Famílias que vivenciam situações de discriminação étnico-raciais, culturais, etárias, de gênero, orientação sexual, deficiências físicas e intelectuais, entre outros;
- Famílias que vivenciam situações de extrema violência (áreas com presença do crime organizado, tráfico de drogas, dentre outros);
- Famílias que não possuem renda, ou a renda é precária, enfrentando o desemprego e dificuldades de prover o sustento dos seus membros.

FONTE: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-social-basica/projetos-psb/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-2013-paif>. Acesso em 02.09.2015

Conforme anteriormente disposto, as ações socioassistenciais desenvolvidas pelo PAIF são realizadas através de trabalho social com famílias, estabelecido no guia de orientações do serviço como sendo:

um conjunto de procedimentos implementados por profissionais, a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo. Ele tem por objetivo contribuir *na e para* a convivência de um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ ou de solidariedade, a fim de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário de maneira “preventiva, protetiva e proativa”. É por meio do trabalho social que o PAIF, no âmbito da Proteção Social Básica do SUAS, contribui para a materialização da responsabilidade constitucional do Estado de proteger as famílias. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Guia de Orientações Técnicas sobre o PAIF.2012b, p.15).

Espera-se a partir do trabalho social com famílias e encaminhamentos às demais políticas públicas setoriais garantir a melhoria da qualidade de vida das famílias atendidas e ou acompanhadas pelo serviço.

A própria natureza do serviço requer que em sua implementação seja considerado a realidade social local, as especificidades das famílias referenciadas no território, demonstrando a centralidade do papel dos burocratas implementadores no serviço em estudo.

Na próxima seção, discorreremos acerca dos resultados esperados do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, a partir das normativas e diretrizes estabelecidas em âmbito nacional.

3.2- As Seguranças a serem afiançadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF

As ações desenvolvidas pela Política de Assistência Social por meio dos serviços socioassistenciais sob sua responsabilidade, aí incluído o PAIF, tem como objetivo afiançar determinadas seguranças a partir de proteção às famílias visando o alcance da cidadania.

É importante que a equipe técnica de referência do CRAS tenha clareza das seguranças, identifique como assegurá-las, considere-as no desenho metodológico da oferta do PAIF (e dos demais serviços), aprofunde o diálogo sobre seu alcance – entre os profissionais e nos momentos de formação –, informe ao usuário sobre seus direitos e atue de forma a contribuir para que o órgão gestor da política (em

cada esfera) possa planejar a oferta e o aprimoramento dos serviços em cada território de proteção básica, tendo em vista a demanda. (Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* p. 29, 2011).

A já mencionada Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais- TNSS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS através da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, visou a padronização da oferta dos serviços de proteção social básica e especial em todo o território nacional.

Tal normativa dispõe para cada um dos serviços de proteção social básica e especial executados pela Assistência Social, o público alvo do serviço, conteúdos essenciais a serem tratados, objetivos, resultados esperados, provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidade de referência para consecução de cada serviço, abrangência, período de funcionamento, articulação com a rede e, por fim, o impacto social esperado.

Os serviços de Assistência Social ficam, a partir da TNSS, dispostos da seguinte forma:

1) Serviços de Proteção Social Básica:

- a. **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);**
- b. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c. Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas;

2) Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b. Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoa com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;

3) Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade

- a. Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades:
 - i. Abrigo Institucional;
 - ii. Casa Lar;
 - iii. Casa de Passagem;
 - iv. Residência Inclusiva.
- b. Serviço de Acolhimento em República;
- c. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Para a padronização dos serviços nacionalmente, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, adota a matriz disposta abaixo:

Tabela 1: Matriz de Serviços Socioassistenciais

Nome do Serviço	Termos utilizados para denominar o serviço de modo a evidenciar sua principal função e os seus usuários.
Descrição	Conteúdo da oferta substantiva do serviço.
Usuários	Relação e detalhamento dos destinatários a quem se destinam as atenções. As situações identificadas em cada serviço constam de uma lista de vulnerabilidades e riscos contida nesse documento.
Objetivos	Propósitos do serviço e os resultados que dele se esperam.
Provisões	As ofertas do trabalho institucional, organizadas em quatro dimensões: ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço. Organizados conforme cada serviço as provisões garantem determinadas aquisições aos cidadãos.
Aquisições dos Usuários	Trata dos compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam segurança sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram. Podem resultar em medidas da resolutividade e efetividade dos serviços, a serem aferidas pelos níveis de participação e satisfação dos usuários e pelas mudanças efetivas e duradouras em sua condição de

	vida, na perspectiva do fortalecimento de sua autonomia e cidadania. As aquisições específicas de cada serviço estão organizadas segundo as seguranças sociais que devem garantir.
Condições e Formas de Acesso	Procedência dos usuários e formas de encaminhamento.
Unidade	Equipamento recomendado para a realização do serviço socioassistencial.
Período de Funcionamento	Horários e dias da semana abertos ao funcionamento para o público.
Abrangência	Referência territorializada da procedência dos usuários e do alcance do serviço.
Articulação com a Rede	Sinaliza a completude da atenção hierarquizada em serviços de vigilância social, defesa de direitos e proteção básica e especial de assistência social e dos serviços de outras políticas públicas e de organizações privadas. Indica a conexão de cada serviço com outros serviços, programas, projetos e organizações dos Poderes Executivo e Judiciário e organizações não governamentais.
Impacto Social Esperado	Trata dos resultados e dos impactos esperados de cada serviço e do conjunto dos serviços conectados em rede socioassistencial. Projeta expectativas que vão além das aquisições dos sujeitos que utilizam os serviços e avançam na direção de mudanças positivas em relação a indicadores de vulnerabilidades e de riscos sociais.
Regulamentações	Remissão a leis, decretos, normas técnicas e planos nacionais que regulam benefícios e serviços socioassistenciais e atenções a segmentos específicos que demandam a proteção social de assistência social.

Fonte: (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. p. 7, 2009a).

O então tipificado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, consiste em trabalho social com famílias, tratando-se de serviço de ação continuada, cujo objetivo esperado é de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de vínculos, promover o acesso à direitos e, deste modo, contribuir para melhoria da qualidade de vida das famílias.

Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo¹. O trabalho social do PAIF devem utilizar-se

¹ A finalidade e objetivo da atuação preventiva, protetiva e proativa será explicitada abaixo.

também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. p.10, 2009a. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf Acesso em 07/12/2015).

O serviço tem como foco o repasse e troca de informações sobre questões relativas aos ciclos de vida dos membros familiares com vistas a promover troca de experiências entre as famílias acompanhadas, expressão de dificuldades e limitações, bem como identificação de possibilidades.

O trabalho social com famílias desenvolvido no âmbito do PAIF, para alcance de seus objetivos, deve trabalhar com as *“origens, significados atribuídos e as possibilidades de enfrentamento das situações de vulnerabilidade vivenciadas por toda família, contribuindo para sua proteção de forma integral, materializando a matricialidade sociofamiliar no âmbito do SUAS”*. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, p.10, 2009a).

Os **usuários** do PAIF são famílias vulneráveis em decorrência da pobreza, da falta ou baixo acesso aos serviços públicos, fragilidade de vínculos de pertencimento e sociabilidade e ou quaisquer outras formas de vulnerabilidade e risco social presentes no território de abrangência do CRAS, sobretudo famílias beneficiárias de programas de transferência de renda (principalmente o Programa Bolsa Família- PBF e o Benefício de Prestação Continuada- BPC), famílias que atendam aos critérios de elegibilidade dos programas de transferência de renda mas que ainda não foram contempladas², famílias

² Podem se beneficiar do Programa Bolsa Família todas as famílias que tenham renda *per capita* mensal de até R\$77,00 ou famílias com renda *per capita* entre R\$77,00 e R\$154,00 mensal que possuam em sua composição familiar crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. O valor que a família recebe por mês é definido a partir do somatório de diferentes benefícios previstos no PBF. Deste modo, os tipos e combinação de benefícios que cada família recebe dependerá da composição familiar. Os benefícios são o Benefício Básico, no valor de R\$77,00 pago às famílias extremamente pobres, ou seja, apenas para as famílias com renda per capita até R\$77,00. O **Benefício Variável**, no valor de R\$35,00 cada um, é transferido até 5 benefícios por família que tenham criança ou adolescente de 0 a 15 anos, sendo exigido a frequência escolar para as crianças de 6 a 15 anos (*condicionalidade*). O **Benefício Variável vinculado à Gestação** (R\$35,00 cada um) é pago para as grávidas, enquanto estiverem nesta condição e a mesma for identificada pela área de saúde e devidamente incluída no Sistema Bolsa Família na Saúde. O **Benefício variável vinculado à Nutriz** (R\$35,00 cada um) é destinado às crianças de 0 a 6 anos, com o objetivo de reforçar a alimentação da criança. O **Benefício variável vinculado ao Adolescente**, no valor de R\$42,00 é pago para até dois adolescentes da família com idade entre 16 e 17 anos que estejam frequentando a escola (*condicionalidade*). Por fim, o **Benefício para Superação da Extrema Pobreza** é pago para todas as famílias que continuem com renda *per capita* de até R\$77,00, após o recebimento dos demais benefícios. O mesmo é calculado de acordo com a renda e composição familiar, uma vez que busca garantir que nenhuma família tenha renda per capita inferior a R\$77,00.

Já o **Benefício de Prestação Continuada- BPC**, é um benefício individual, intransferível, pago às pessoas com 65 anos ou mais e às Pessoas com Deficiência com renda *per capita* inferior a 1/4 do Salário Mínimo. As Pessoas com Deficiência, além da comprovação da renda precisam passar por avaliação médica e social, realizada pelo Instituto Nacional de Seguro Social- INSS, de modo a comprovar

em situação de vulnerabilidades decorrentes de dificuldades por elas vivenciadas e famílias que em sua composição possuam pessoas com deficiência e ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

Para o alcance dos objetivos do PAIF, deve-se contar com provisões acerca do ambiente físico, recursos materiais, materiais socioeducativos e recursos humanos. Tais provisões são estabelecidas na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme disposto abaixo:

AMBIENTE FÍSICO: Espaços destinados para recepção, sala(s) de atendimento individualizado, sala(s) de atividades coletivas e comunitárias, sala para atividades administrativas, instalações sanitárias, com adequada iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade, limpeza e acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT. O ambiente deve possuir outras características de acordo com a regulação específica do serviço e do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

RECURSOS MATERIAIS: Materiais permanentes e materiais de consumo necessários ao desenvolvimento do serviço, tais como: mobiliário, computadores, entre outros.

MATERIAIS SOCIOEDUCATIVOS: Artigos pedagógicos, culturais e esportivos; Banco de Dados de usuários de benefícios e serviços socioassistenciais; Banco de Dados dos serviços socioassistenciais; Cadastro Único dos Programas Sociais; Cadastro de Beneficiários do BPC.

RECURSOS HUMANOS: De acordo com a NOB-RH/SUAS. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. p.09, 2009a. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf Acesso em 07/12/2015).

A equipe de referência é definida considerando o número de famílias referenciadas pelo Serviço. Desta forma, a equipe mínima é disposta na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos- NOB-RH (2006) conforme apresentado abaixo:

que não possuem meios de se sustentar ou de ter seu sustento realizado por sua família. Ressalta-se que o recebimento do BPC só é viável para aquelas pessoas que não receberem benefícios previdenciários.

Tabela 2: Equipe de Referência do PAIF

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, MetrÓpole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS ³
2 Técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social- NOB/RH-Suas. p. 30. 2006 Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em 09.12.2015.

A composição da equipe guarda relação com o número de famílias referenciadas, entretanto cabe ressaltar que de acordo com o estabelecido na NOB-RH (2006), a definição do número de profissionais se deu a partir do pressuposto de que o serviço seria realizado principalmente através de ações coletivas de trabalho social com famílias.

Deste modo, para a definição da equipe, sugere-se que sejam consideradas além do número de famílias atendidas e ou acompanhadas, as características locais uma vez que em determinados territórios podem ser demandados a realização de busca ativa em maior intensidade, e ou deslocamento da equipe para atendimento ou acompanhamento de famílias e ou que exija um maior número de atendimentos particularizados.

Ressalta-se ainda, conforme estabelecido na normativa ora em discussão, que a equipe de referência do CRAS/PAIF deve ser composta por servidores efetivos, ou seja, aqueles profissionais que ingressaram no serviço por meio de concurso público.

Além da equipe de referência, ficaram estabelecidos em normativa nacional, o horário de funcionamento do equipamento em pelo menos 40 horas semanais, tendo o gestor

³ A composição das equipes e profissionais que compõem o SUAS são aqueles que suas categorias profissionais de nível superior estejam orientadas por códigos de ética e, portanto, possibilitem a agregação destas orientações para melhor execução dos serviços. De acordo com a NOB-RH, os princípios éticos das profissões devem ser considerados ao se elaborar, implantar e implementar padrões, rotinas e protocolos específicos, para normatizar e regulamentar a atuação profissional por tipo de serviço socioassistencial.

municipal a discricionariedade de definir quanto ao funcionamento em horário noturno e ou finais de semana, contemplando os horários de disponibilidade de participação das atividades pelas famílias acompanhadas.

De acordo com o Art. 4º da Norma Operacional Básica- NOB (2012), são seguranças a serem afiançadas pelo Sistema Único de Assistência Social- SUAS:

Art. 4º São seguranças afiançadas pelo SUAS:

I - **acolhida:** provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e a ação profissional conter: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.

II - **renda:** operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;

III - **convívio ou vivência familiar, comunitária e social:** exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para:

a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

IV - **desenvolvimento de autonomia:** exige ações profissionais e sociais para:

a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes.

V - **apoio e auxílio:** quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. p.17. 2012. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf. Acesso em 14.12.2015).

Com vistas a garantir o alcance das seguranças a serem afiançadas pelo SUAS, a equipe do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, sob orientação do coordenador(a) do CRAS, devem atuar de maneira **preventiva** à ocorrência de situações de risco social, **protetiva** de modo a afiançar as seguranças da Assistência Social tratadas acima, e de forma **proativa** estimulando e realizando busca ativa das famílias vulneráveis

do território e necessitem de acesso aos serviços socioassistenciais, além do reconhecimento do território e articulação com a rede setorial.

A identificação das famílias, a análise da situação em que a família se encontra, a tomada de decisão sobre acesso à rede socioassistencial e ao acompanhamento familiar (quando for o caso), a organização da demanda em atividades coletivas, o mapeamento de necessidades de outros serviços – e respectivo encaminhamento – são fundamentais para que as atividades propostas às famílias atendam às suas necessidades e possibilitem aquisições decorrentes das seguranças a serem afiançadas. Da acolhida à decisão sobre as ações das quais ela participará, todas as etapas devem prever o diálogo com a família, pois as alternativas propostas têm de fazer sentido para ela. A definição sobre se uma família deve ser atendida ou acompanhada (e se de forma coletiva ou particularizada) depende da situação em que ela se encontra e das condições existentes no território. Neste sentido, a diretriz estruturante do SUAS, de participação dos usuários nos serviços, torna-se crucial para a eficácia da ação da Proteção Básica. (BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* p. 45, 2011).

Para tanto, a SMAAS sugere que os técnicos do serviço façam a identificação das famílias, suas vulnerabilidades e potencialidades, considerando o contexto social, político e econômico que se encontram

No processo de conhecimento da família, é importante que os técnicos do PAIF façam uma avaliação do contexto sociopolítico-econômico. Para tanto, sugere-se: a) conhecer a história do território, principais características e marcas [históricas], laços e relações existentes entre as famílias (inclusive com famílias de outros territórios), identidades coletivas, grupos de interesses, manifestações culturais, serviços locais e aprimorar esse conhecimento por meio da compreensão do significado desse território para adultos, jovens, idosos, lideranças locais; b) identificar se há indivíduos na família que passam por discriminações – de sexo, idade, cor ou racismo, estado civil, religião, por deficiência, doença, orientação sexual ou aparência -, que podem levar à exclusão social que limite ou reduza as oportunidades de acesso a serviços e bens produzidos pelo conjunto da sociedade, ou que levem a qualquer distinção que tenha por fim alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento; c) identificar situações de fragilização de vínculos que levam ao isolamento ou mesmo decorrentes de migrações; d) considerar a configuração familiar, as potencialidades existentes na família e no território, (...), a organização familiar (hierarquias, fronteiras e coalizões) e as redes de relações da família (com quem conta, para que e quando). Esse conhecimento sobre o território e sobre as famílias é construído e modificado pela ação de busca ativa (no sentido mais extenso do termo), que permite ter uma visão mais acurada do chão onde as vulnerabilidades e potencialidades acontecem e dos recursos que se dispõem no trabalho social com as famílias. (BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* p. 46, 2011).

De modo a aperfeiçoar o trabalho social com famílias realizado através do PAIF em Belo Horizonte, a equipe da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS discutiu e delimitou no documento aqui trazido, o conceito de família, a

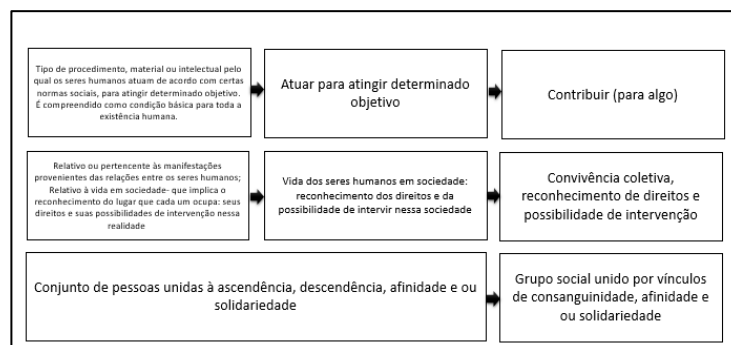
responsabilização estatal pela oferta de proteção socioassistencial às famílias que vivenciam situações de vulnerabilidades, o que vêm a ser e como realiza-se o fortalecimento de vínculos, além dos entraves e cuidados necessários para a execução do trabalho com famílias, de modo a viabilizar o aprofundamento do conhecimento acerca da temática pela equipe técnica e gerencial vinculada ao serviço, além de visar que os profissionais envolvidos no processo busquem estratégias que contribuam para uma reflexão crítica sobre a prática do trabalho.

Para fazer escolhas de abordagens metodológicas de trabalho com famílias compatíveis com as concepções de família do SUAS e o objetivo do serviço PAIF (de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários), os profissionais precisarão alinhar prática e concepção, num questionamento constante que instigue o olhar interdisciplinar sobre a realidade e possibilite uma ação técnico profissional coerente (pautada pelos princípios éticos para oferta da proteção socioassistencial no SUAS) e cientificamente embasada. (BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* p. 50, 2011).

O termo “*trabalho social com famílias*” é bastante utilizado por distintos atores sociais, entretanto, as definições e metodologias de execução ainda são escassas. O “*Guia de Orientações Técnicas sobre o PAIF Volume 2: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF*”(2012b), busca em alguma medida minimizar tal situação trazendo à tona a discussão e consequentemente estabelecendo um “significado” comum ao termo para todos os gestores e técnicos que atuam na Assistência Social.

O referido Guia traz o significado de todas as palavras que compõem o termo, de acordo com o Dicionário Michaelis Online, conforme disposto abaixo:

Figura 1: Trabalho Social com Famílias



Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. *Guia de Orientações Técnicas sobre o PAIF Volume 2: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF*”. p.10, (2012b).

Contudo, o trabalho social com famílias no âmbito do SUAS é o “conjunto de procedimentos efetuados com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um grupo social, unido por vínculos consanguíneos, de afinidades e ou solidariedade”. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Guia de Orientações Técnicas sobre o PAIF Volume 2: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF. p.10, 2012b).

É essencial para definição operativa-metodológica, adequar o conceito de trabalho social com famílias na perspectiva do SUAS, cabendo:

- a) Adotar o conceito de família que consta na PNAS (2004): “conjunto de pessoas unidas, seja por laços consanguíneos, seja por laços afetivos e/ou de solidariedade”;
- b) Contemplar a diretriz “matricialidade sociofamiliar” da política, que afirma a “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos”. Tal diretriz expressa que a organização da política de assistência social tem como pressuposto a família como um “sujeito de direitos”;
- c) Ressaltar que a centralidade da família, na política de assistência social, também deve-se ao reconhecimento da importância dessa instituição na proteção social dos indivíduos. A PNAS (2004) afirma que a família é o “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias”;
- d) Pontuar que, em decorrência dessa centralidade na família, dentre os principais objetivos da política de assistência social estão: a proteção à família, proteção aos seus direitos e a promoção do fortalecimento da convivência familiar e comunitária. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Guia de Orientações Técnicas sobre o PAIF Volume 2: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF”. p.10, 2012b).

Destaca-se a demanda por saberes específicos, não mais executado a partir da perspectiva do assistencialismo, benesse, clientelismo e sim como direito do cidadão e dever do Estado, tratando-se, portanto, de um trabalho especializado, ancorado em pressupostos técnico-metodológicos e no caso específico, adequado aos objetivos do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF.

A partir disso, o trabalho social com famílias realizado no âmbito do PAIF é o

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-los no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência.

Destaca-se que o conceito de família adotado pelos técnicos de referência do serviço impacta diretamente na atuação dos mesmos (postura, escuta, atitudes e escolhas), na adoção de uma perspectiva conservadora ou adequada às mudanças ocorridas ao longo do tempo quanto a composição e dinâmica familiar.

Sposati (2008 apud Metodologias do Trabalho Social - Relatório Final das Oficinas SMAAS/GPSO, 2012, p. 9-10) também faz referência às especificidades desse trabalho, que nos remete à natureza das tecnologias exigidas: “o trabalho social voltado para as vulnerabilidades sociais não deixa de considerar a relação intrínseca existente entre as características dos grupos sociais com os quais se propõe a atuar e as complexas dimensões relacionais presentes no cotidiano desses grupos. (BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Metodologias do Trabalho Social - Relatório Final das Oficinas. SMAAS/GPSO, 2012, p. 9-10).

O conceito de fortalecimento de vínculo utilizado no serviço é igualmente essencial para definição e intencionalidade da ação visto que o mesmo remete à dimensão relacional da pobreza e vulnerabilidade social.

Tais dimensões relacionais, conforme apontando pela Fundação João Pinheiro (2011), são concebidas como aspectos menos tangíveis da pobreza, de natureza psicossocial envolvendo temas como relações sociais e empoderamento.

Tem-se, com isso, a necessidade de uma ação intensa e sistemática sobre elementos menos tangíveis da vida das pessoas, considerando o âmbito das relações, sejam estas relações intrafamiliares ou relações sociais e comunitárias, que estabelecem as redes de sociabilidade e apoio, que constituem importantes alicerces de proteção social. Esse é o ponto de suporte para a ação dos CRAS, que incidem fortemente nesse aspecto.

Alterar o cenário de pobreza requer, além de uma estrutura de oportunidades adequada, atenção à qualidade dos laços sociais, às condutas e ações que grupos, indivíduos, famílias e comunidades realizam para lidar com sua situação de pobreza e vulnerabilidade. Alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação.

O empoderamento é algo que se processa no meio da relação entre usuários e agentes públicos, como produto emergente das relações que se estabelecem entre as famílias, os agentes, as redes de políticas e redes sociais. É importante considerar os programas e serviços sociais como sistema de relações que inclui usuários, prestadores de serviços, autoridades e gestores públicos, dentre uma multiplicidade de atores que estabelecem as condições específicas nas quais os programas e serviços se realizam (Chacin, 2002). A natureza das relações que se criam nesse sistema é condicionante das trajetórias de inserção ou incorporação social e por isso é importante enfatizar que processos de empoderamento exigem uma estrutura de oportunidades que permita a efetivação das escolhas. O que subjaz aqui é que criação de autonomia nas famílias é algo que se processa a partir

das relações que se estabelecem entre pessoas e instituições, a partir da interação de aspectos objetivos (acesso a bens e serviços, na quantidade e qualidade necessárias) e subjetivos (auto-estima, protagonismo, capacidade de decisão e ação), e da complexa interação de fatores micro (relativos às histórias particulares e específicas das famílias e seus membros, contextuais e localizadas) e fatores macro (relativos aos sistemas e estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais mais gerais), sendo algo que pode ou não ocorrer, contingente, portanto, das interações e dos vínculos que se criam, principalmente, entre as famílias e os agentes públicos encarregados de seu atendimento. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011 p. 100-101).

Deste modo, evidencia-se que as condições objetivas da vida influem diretamente na maneira que as pessoas se constituirão enquanto sujeitos sociais, ou seja, nas escolhas que farão ou não ao produzir e reproduzir a vida social. (MDS, 2012b).

Ser capaz de fazer escolhas pessoais, políticas, afetivas, requer um campo relacional protegido, que confirme as pessoas no leque de sua própria vida, pessoas que pensam, desejam e projetam horizontes para si e para aqueles que estão próximos. Em síntese, pode-se dizer que este é um traço eminentemente político da convivência: poder experimentar uma condição de igualdade para poder projetar com o outro, mudanças para si e para a coletividade. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos. p. 18. 2013).

De acordo com o MDS (apud Paugam, 2008) a expressão ‘vínculo social’ é utilizada para definir distintas formas de vida em conjunto, de conexão de indivíduos dispersos além de pressupor a coesão da sociedade.

Conforme disposto no documento

Paugam desenvolve uma tipologia de vínculos sociais que se expressam, em síntese, a partir da formulação de que os vínculos caracterizam um movimento que se estabelece em duas direções “contar com”, expressão que traduz o que o indivíduo pode esperar das relações por ele estabelecidas e “contar para” que expressa a expectativa e reconhecimento ao materializar o que as pessoas esperam daquele indivíduo. Assim, afirma:

Os sociólogos sabem que a vida em sociedade coloca todo ser humano desde o nascimento numa relação de interdependência com os outros e que a solidariedade constitui a todos os estados de socialização a base do que se poderia denominar homo sociologicus, o homem ligado aos outros e à sociedade, não somente para assegurar sua proteção face aos males da vida, mas também para satisfazer suas necessidades vitais de reconhecimento, fonte de sua identidade e de sua existência enquanto homem. (PAUGAM, 2008, p. 4).

Para identificação dos vínculos sociais vivenciados pelas famílias acompanhadas pelo PAIF é essencial investigar como são estruturados os padrões de relação entre as pessoas e de que forma as redes daí decorridas são mobilizadas por elas e quão influenciam suas ações.

Em síntese - “com que” as pessoas contam e “para o que” conta-se com elas – eis uma bússola para mapear relações de proteção ou de ausência de proteção desde a esfera privada (intrafamiliar), passando pela sociabilidade mais ampla (vínculos por escolhas afetivas ou de identidade social), até a esfera de reconhecimento público que pauta as atenções e serviços públicos (relações de cidadania pautada em responsabilidades do Estado e direitos do cidadão). Este quadro desloca a perspectiva de considerar os vínculos de uma pessoa fracos ou fortes em relação a outras pessoas, passa a ser necessário qualificar/caracterizar os vínculos para dimensionar a proteção socioassistencial. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. p. 25. 2013).

Para Spozati (2012) o “contar com” é essencial para compreensão dos laços afetivos e redes de apoio, entretanto é igualmente importante considerar o reconhecimento social, ou seja, o que a pessoa representa para seus pares. Deste modo, os vínculos devem ser avaliados considerando as relações intrafamiliares e as redes de apoio que as famílias contam.

O conceito de vulnerabilidade, do mesmo modo que a ideia de “vínculo social” não apresenta um sentido unívoco, ainda que haja convergência entre autores que discorrem sobre o tema de que o mesmo deve abarcar a exposição a riscos, da incapacidade de respostas e da inabilidade de adaptação. (Vignoli, 2002).

Conforme apontado pelo Observatório das Metrópoles (2009)

Na linguagem corrente, vulnerabilidade é “qualidade de vulnerável”, ou seja, o lado fraco de um assunto ou questão, ou o ponto por onde alguém pode ser atacado, ferido ou lesionado, física ou moralmente, por isso mesmo vulnerabilidade implica risco, fragilidade ou dano. Para que se produza um dano, devem ocorrer três situações: um evento potencialmente adverso, ou seja, um risco, que pode ser exógeno ou endógeno; uma incapacidade de responder positivamente diante de tal contingência; e uma inabilidade para adaptar-se ao novo cenário gerado pela materialização do risco. (Observatório das Metrópoles. 2009. Disponível em http://www.observatoriodasmetrolopes.net/new/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3AAlivros&id=103%3Avulnerabilidade-socioambiental-na-regiao-metropolitana-de-fortaleza&lang=pt. Acesso em 20.12.2015).

O resultado esperado do trabalho social tendo a perspectiva da convivência como aspecto essencial para seu desenvolvimento, é o fortalecimento de vínculos que, conforme discutido anteriormente, abarca como pressuposto as vulnerabilidades relacionais visando a produção de proteção socioassistencial.

O Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome- MDS, a partir das discussões dispostos no documento **“Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (2013)**, delimita alguns indicadores que serviriam como norteadores para as

estratégias de investigação dos profissionais atuantes na Proteção Social Básica. A expectativa é de que tais indicadores subsidiem a identificação e qualificação dos resultados obtidos a partir do trabalho social realizado.

Tais indicadores foram selecionados pelo MDS a partir de entrevistas e visitas técnicas, considerando o discurso e práticas profissionais relatadas pelos profissionais e pesquisadores da área e estão dispostos conforme descrito abaixo:

Algumas relações de parentesco são fonte de afeto e apoio ordinário: parte das relações de parentesco trazem consigo a capacidade de proteção. O gostar e apreciar o outro, contar com outrem para questões cotidianas, viabilizam o estabelecimento de laços positivos e a presença afetiva e ordinária. Nem todas as relações de parentesco possuem caráter positivo, capazes de proteger, sendo importante mapear tais relações familiares de modo a identificar quais necessitam ser fortalecidas, intensificadas ou restringidas.

Algumas relações com amigos são fonte de afeto, valorização e prazer de viver juntos: pessoas que se aproximam por ocasião de contingências da vida, que possuam interesses comuns e com os cotidianos partilhados são capazes de constituir proteção. O reconhecimento e valorização das relações de amizade podem minimizar as situações de vulnerabilidade e ampliar a proteção.

Algumas relações orgânicas são fontes de parceria e realizações produtivas: as relações produtivas por demandarem o estabelecimento de rotinas e colaboração na realização dos desafios do trabalho. Tais relações podem produzir proteção pois pressupõem a existência de pessoas com quem possa contar no ambiente produtivo, seus desafios e conquistas.

Algumas relações de cidadania são fontes de aprendizado: o usufruto de direitos no cotidiano e identificação de demandas coletivas e compartilhadas geram sentimento de pertencimento, uma vez que as pessoas aprendem umas com as outras, exercitam o diálogo e dão condições para ver os demais como iguais, o que resulta em proteção.

As relações com os profissionais da política de assistência social são fonte de referência de continuidade e anormalidade no enfrentamento das situações de vulnerabilidade: a criação de referência pelos profissionais atuantes na política de assistência social frente às famílias em situação de vulnerabilidade social é estabelecida a partir dos conhecimentos técnicos dos profissionais, se posicionando de maneira a

compreender as demandas de proteção como direito a ser garantido, tornando-se capaz de agir de forma acolhedora, valorizando a autonomia dos usuários.

Como apontado

(...) a referência que as equipes de profissionais do SUAS constroem: são referências de proteção social para as famílias e indivíduos, que têm nas equipes a certeza de que encontrarão respostas qualificadas para suas necessidades. Uma referência, portanto, construída a partir de conhecimentos técnicos específicos e de uma postura ética que, ao acolher as necessidades sociais dos cidadãos como direito, acenam em direção a horizontes mais acolhedores, compartilhados e de maior autonomia. (NOB-RH, 2011, apud. Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos. p. 37. 2013).

Os territórios tecidos por essas relações serem valorizados como lugares de pertença: as vulnerabilidades sociais são conforme destacado anteriormente, vinculadas aos territórios vividos. Assim para a realização de intervenções devem ser considerados as habilidades e potencialidades do território, bem como situações que criam riscos sociais e fragilizam ou inviabilizam a minimização de vulnerabilidades vivenciadas pelo público da Assistência Social.

A realização de trabalho social com famílias presume a necessidade de valorização das experiências de convivência, ou exclusão, das famílias acompanhadas pelos serviços socioassistenciais, uma vez que a partir daí é possível a realização de ações de promoção da sociabilidade e fortalecimento de vínculos relacionais.

Conforme disposto pelo Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome- MDS (2012), dada a complexidade do trabalho social com famílias, é essencial a utilização de distintos subsídios de modo a dar sustentabilidade às intervenções realizadas pela equipe técnica do serviço.

As equipes de referência dos serviços devem se atentar às diretrizes nacionais que pautam as ações, consoantes com os objetivos da política de assistência social e serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, [os serviços] precisam apresentar componentes que estimulem a participação das famílias e seus membros, contribuam para a reflexão sobre suas condições de vida, valorizem os saberes de cada um, propiciem uma visão crítica do território, permitam o reconhecimento do dever estatal em assegurar direitos, possibilitem a vivência de experiências, fortaleçam suas capacidades para construir alternativas de ação e, assim, auxiliem no processo de conquista de cidadania (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. p. 19. 2013).

A realização de trabalho social com famílias no âmbito do PAIF deve, portanto, ser efetivado a partir da normativa nacional, a partir do contexto, dos interesses dos participantes, bem como das habilidades e capacidades da equipe técnica responsável pela oferta do serviço.

Em uma das normativas nacionais, a Norma Operacional Básica- NOB SUAS (2012), foram definidos princípios éticos que os profissionais atuantes na política de assistência social devem se atentar para a oferta de serviços de proteção socioassistencial, sendo eles:

I – defesa incondicional da liberdade, da dignidade da pessoa humana, da privacidade, da cidadania, da integridade física, moral e psicológica e dos direitos socioassistenciais;

II – defesa do protagonismo e da autonomia dos usuários e a recusa de práticas de caráter clientelista, vexatório ou com intuito de benesse ou ajuda;

III – oferta de serviços, programas, projetos e benefícios públicos gratuitos com qualidade e continuidade, que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais;

IV – garantia da laicidade na relação entre o cidadão e o Estado na prestação e divulgação das ações do SUAS;

V – respeito à pluralidade e diversidade cultural, socioeconômica, política e religiosa;

VI – combate às discriminações etárias, étnicas, de classe social, de gênero, por orientação sexual ou por deficiência, dentre outras;

VII – garantia do direito a receber dos órgãos públicos e prestadores de serviços o acesso às informações e aos documentos da assistência social, de interesse particular, ou coletivo, ou geral - que serão prestadas dentro do prazo da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação - LAI, e a identificação daqueles que o atender;

VIII – proteção à privacidade dos usuários, observando o sigilo profissional, preservando sua intimidade e opção e resgatando sua história de vida;

IX – garantia de atenção profissional direcionada para a construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade do usuário;

X – reconhecimento do direito dos usuários de ter acesso a benefícios e à renda;

XI – garantia incondicional do exercício do direito à participação democrática dos usuários, com incentivo e apoio à organização de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares, potencializando práticas participativas;

XII – acesso à assistência social a quem dela necessitar, sem discriminação social de qualquer natureza, resguardando os critérios de elegibilidade dos diferentes benefícios e as especificidades dos serviços, programas e projetos;

XIII – garantia aos profissionais das condições necessárias para a oferta de serviços em local adequado e acessível aos usuários, com a preservação do sigilo sobre as informações prestadas no atendimento socioassistencial, de forma a assegurar o compromisso ético e profissional estabelecidos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH-SUAS;

XIV – disseminação do conhecimento produzido no âmbito do SUAS, por meio da publicização e divulgação das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos

usuários e trabalhadores, no sentido de que estes possam usá-las na defesa da assistência social, de seus direitos e na melhoria da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios;

XV – simplificação dos processos e procedimentos na relação com os usuários no acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, agilizando e melhorando sua oferta;

XVI – garantia de acolhida digna, atenciosa, equitativa, com qualidade, agilidade e continuidade;

XVII – prevalência, no âmbito do SUAS, de ações articuladas e integradas, para garantir a integralidade da proteção socioassistencial aos usuários de serviços, programas, projetos e benefícios;

XVIII – garantia aos usuários do direito às informações do respectivo histórico de atendimentos, devidamente registrados nos prontuários do SUAS. (BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social- NOB SUAS, p. 4, 2012).

Espera-se que com a oferta de serviços de proteção socioassistencial, a política de assistência social consiga

- a) Apoiar e fortalecer as famílias como protagonistas, garantindo que estas tenham apoio para cumprir as responsabilidades legais de cuidado e proteção aos seus membros, caso seja do seu interesse o desempenho dessas responsabilidades;
- b) Promover o acesso das famílias e seus integrantes a direitos; e
- c) Estimular as famílias e seus membros a compor iniciativas de participação social. (MDS, p.28, 2012).

A partir do acima exposto, na próxima seção apresentaremos a contribuição de Belo Horizonte no que concerne à implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- Paif, contando para isso sobretudo com o material elaborado pela equipe técnica e gerencial da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS, intitulado “*Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias. A Tradução do Direito à Proteção Social Básica: uma contribuição de BH*” publicado em 2013.

3.3. A Implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF em Belo Horizonte

Em Dezembro de 2011, a Prefeitura de Belo Horizonte através da Secretária Municipal Adjunta de Assistência Social-SMAAS iniciou um amplo debate acerca do trabalho com famílias desenvolvido pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à

Família- PAIF da capital mineira. O resultado do processo acarretou na produção do material intitulado **“Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família: A tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH”** que teve sua versão final publicada em 2013.

O conteúdo disposto no referido material teve como objetivo subsidiar a atuação dos diversos atores sociais envolvidos na execução do serviço, tratando-se de um importante instrumento para o desenvolvimento do trabalho com famílias realizado no PAIF de todos os Centros de Referência de Assistência Social-CRAS de Belo Horizonte.

Para tanto, a SMAAS iniciou o processo de construção do material normativo através do *Seminário de Aperfeiçoamento do Acompanhamento Sociofamiliar no âmbito da Proteção Social Básica*, contando com a participação de representantes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. A discussão foi ancorada nas orientações nacionais contempladas em duas publicações que tratam da execução do serviço, a primeira quanto ao detalhamento do PAIF a partir da Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais e a segunda sobre metodologia de trabalho com famílias, ambos elaborados pelo MDS.

A metodologia utilizada pela PBH para o desenvolvimento de tal proposta foi a realização de oficinas que contaram com a participação dos coordenadores dos CRAS, equipes das Gerências de Proteção Social Básica- GPSB e da Gerência da Política de Assistência Social-GPAS. Após a realização de tais oficinas, desenvolvidas em 8 encontros e uma devolutiva à equipe quanto à sistematização dos resultados das discussões, os burocratas de nível de rua (técnicos do serviço) foram capacitados para o desenvolvimento de seus trabalhos à luz do referenciamento técnico produzido pela equipe de gestão.

Evidencia-se a partir do que foi demonstrado no documento, que não houve participação dos técnicos do serviço no processo de produção do material normativo, o que pode ser um importante sinalizador do embasamento, ou não, da atuação de tais burocratas a partir do que é proposto pela equipe de gerenciamento.

De acordo com o disposto no material

Pretende-se, assim, tornar esse documento um material de consulta, um “roteiro” para aprofundamento de temas relacionados à recente instituição da proteção social básica de assistência social. De forma a tornar menos árido seu conteúdo, o material procura estabelecer um “diálogo” com gestores, com técnicos e

coordenadores dos CRAS, faz convite à leitura aprofundada de alguns assuntos, ao debate de algumas questões atualmente em processo de formulação no âmbito do SUAS, estimulando-nos ao aperfeiçoamento da prática. (BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* p. 12, 2011).

3.3.1 A Proteção Social Básica e as origens do CRAS e PAIF em Belo Horizonte

Como já discutido, a Proteção Social Básica se efetiva nos territórios a partir de sua unidade central, o Centro de Referência de Assistência Social- CRAS e, conseqüentemente através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF.

De acordo com o disposto no § 1º do artigo 6º da Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS,

O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços. (BRASIL. *Lei Orgânica de Assistência Social*, 1993).

A demanda para implantação de equipamentos públicos que materializassem a Assistência Social nos territórios era imensa visto a constatação dos técnicos e gestores municipais, estaduais e federais de que a própria organização da Assistência Social favoreceria o desenvolvimento de ações fragmentadas, descontinuadas, que impossibilitavam a realização de ações intersetoriais e, portanto, inviabilizavam a execução de processos mais robusto de inclusão social. (BELO HORIZONTE. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* 2011).

Neste sentido, a criação dos Centros de Referência de Assistência Social- CRAS tinha como objetivo a materialização da mudança de foco da Política de Assistência Social do indivíduo para a família a partir da ideia de que contaria com espaços capazes de abordar de maneira integral e articulada as vulnerabilidades e riscos sociais enfrentados pelas famílias residentes do território de abrangência do equipamento. Tal mudança de foco se deu a partir entendimento de que as vulnerabilidades sociais ocorrem e impactam toda a família devendo sua intervenção considerar as características e necessidades

de toda a família e não de apenas um indivíduo para que os resultados das intervenções sejam positivos. (BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH*. 2011.)

O Município de Belo Horizonte é considerado pioneiro ao tratarmos dos equipamentos de proteção social básica da Assistência Social visto que em 2002, um ano após a publicação da *Portaria nº 881 (BRASIL. Diário Oficial da União de 19/12/2001)* do Ministério da Previdência e Assistência Social-MPAS que tratou do assunto, foram implantados nove equipamentos de assistência social (na época denominados Núcleo de Apoio à Família- NAF), organizando-os nas áreas que vivenciavam as mais altas concentrações de vulnerabilidade social de todas as regionais administrativas do Município.

Tal experiência foi incorporada nas discussões nacionais acerca do Sistema Único de Assistência Social-SUAS e, por sua vez às normativas nacionais sob a nomenclatura Centro de Referência de Assistência Social- CRAS.

Conforme disposto no documento *CRAS 10 Anos: Construindo Cidadania* (2012), os Núcleos de Apoio à Família- NAF foram implantados tendo como subsídio os preceitos da descentralização, intersetorialidade, territorialização e participação social.

O objetivo do equipamento era “Apoiar as famílias no seu contexto social, fortalecendo os laços familiares e comunitários e inserir as famílias nos serviços públicos”. (BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *CRAS 10 Anos: Construindo Cidadania*. p. 10, 2012.)

Em Belo Horizonte, os Núcleo de Apoio à Família- NAF foram implantados em nove áreas consideradas piloto, um equipamento em cada regional administrativa, sendo elas: Vila Cruzeiro (Alto Vera Cruz), Vila Independência, Vila Arthur de Sá, Vila Apolônia, Vila Cascalho e São Jorge I e II (Morro das Pedras), Vila Santa Rita de Cássia, Conjunto Jardim Felicidade, Vila Senhor dos Passos e Vila Santa Rosa. (BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *CRAS 10 Anos: Construindo Cidadania*. p. 10, 2012.)

Em cada um dos equipamentos foram referenciadas em média 700 famílias, sendo a equipe técnica de cada unidade composta por um coordenador, dois assistentes sociais, um recepcionista e um auxiliar administrativo.

Conforme demonstrado no documento comemorativo de 10 anos do equipamento na capital, a implantação contou com apoio muito próximo das equipes das regionais administrativas da prefeitura, sobretudo no que cabe à definição dos territórios, infraestrutura, divulgação do serviço e mobilização da comunidade local.

Nesse processo, foi feito um primeiro diagnóstico do território e foram planejadas as atividades para as quais foram desenvolvidas várias ações, com apoio intersetorial, tais como Abre-alas⁴; identificação das lideranças locais; reuniões intersetoriais de escuta das demandas e do planejamento, estabelecendo prioridades e encaminhamentos; reuniões com grupos de apoiadores locais para sustentar as ações do NAF; dentre outros. Por se tratar de um equipamento da base local, foram implantados como serviços de retaguarda ao NAF os demais serviços preventivos da Política de Assistência Social, como Casa do Brincar, Agente Jovem, Socialização Infanto-Juvenil e Grupos de Convivência de Idosos.

Diante dos desafios apontados pelas lideranças, pelas famílias e pelos parceiros surgiu a necessidade de definir uma metodologia de serviços. (Belo Horizonte, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *CRAS 10 Anos: Construindo Cidadania*, p. 11, 2012).

O documento *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família A tradução do direito à Proteção Social Básica: uma contribuição de BH* (2011), ao tratar da estruturação metodológica do serviço, demonstra a importância da implantação de um módulo “atendimento” que trouxesse estratégias pautadas nos

serviços de apoio e orientação, mulher como referência, cadastro único de informações, encaminhamentos às instituições sociais, realização de visitas domiciliares e acompanhamento sistemático às famílias, por intermédio de atividades socioeducativas, atividades complementares com a área social e com a brinquedoteca. (Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH*. p. 22, 2011.)

Em 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome- MDS sinalizava quanto a insuficiência das estratégias e metodologia de intervenção propostas até então, uma vez que o NAF contava com ações complexas, necessitando de maior embasamento técnico e metodológico que favorecessem melhores resultados. Sendo

⁴ O Abre-alas era um grande evento realizado pela SMAAS para demarcar a chegada do NAF ao território, convidando toda a comunidade local para participar do evento e das ações ofertadas pelo equipamento.

assim, tornou-se emergencial a necessidade de um robusto arcabouço teórico e melhor compreensão das estratégias de intervenção pelos atores sociais envolvidos.

Tal aprofundamento foi realizado em Belo Horizonte a partir da participação efetiva de consultores contratados para este fim, bem como de todos os coordenadores dos CRAS, técnicos, gerentes de assistência social, regionais administrativas e equipe central.

A partir da publicação da Política Nacional de Assistência Social- PNAS/2004, a SMAAS adequou o serviço já em funcionamento e transformou os Núcleos de Apoio às Famílias- NAF em Centros de Referência de Assistência Social- CRAS, conforme preconizava as diretrizes nacionais. Além disso foi distinguido, também atendendo ao disposto na PNAS, a unidade pública (CRAS) do serviço continuado de atenção às famílias (PAIF).

Destaca-se ainda a adequação do número de famílias referenciadas, até então estabelecida em 700 famílias para 5.000 famílias.⁵ Em decorrência do número de famílias referenciadas em cada equipamento houve a necessidade de ampliação do quadro técnico como a contratação de assistentes sociais e psicólogos, bem como a organização do trabalho pautado no que preconizava o recém criado Sistema Único de Assistência Social- SUAS.

A partir de 2004, o município de Belo Horizonte ampliou a proteção básica, passou a desenvolver o PAIF, desenvolveu material de formação e promoveu atualizações metodológicas compatíveis com as novas diretrizes. O processo de transição da unidade NAF para CRAS foi lento, uma vez que essas unidades já se constituíam como referência para as famílias no seu entorno. A publicação de 2007 sobre metodologia de trabalho com famílias em Belo Horizonte faz referência aos

⁵ O número de famílias referenciadas em cada equipamento foi estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social de acordo com o número de habitantes do município, deste modo:

- Municípios de Pequeno Porte I (até 20.000 habitantes/ 5.000 famílias): mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Municípios de Pequeno Porte II (20.001 a 50.000 habitantes/ 5.000 a 10.000 famílias): mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
- Municípios de Médio Porte (50.001 a 100.000 habitantes/ 10.000 a 25.000 famílias): mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Municípios de Grande Porte (100.001 a 900.000 habitantes/ 25.000 a 250.000 famílias): mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Metrópole (acima de 900.001 habitantes/ mais de 250.000 famílias): mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

“Núcleos de Apoio à Família/Centro de Referência de Assistência Social”, numa alusão ao processo de adaptação político-institucional em curso. (Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* p. 26, 2011).

Em 2005, a Prefeitura de Belo Horizonte passou por um processo de reforma administrativa que culminou na implantação da Secretaria Municipal de Políticas Sociais- SMPS, responsável pela gestão das Secretarias Adjuntas de Assistência Social, Abastecimento, Esportes e Direitos Humanos, e implantou as Unidades de Apoio à Família e à Cidadania cujo objetivo era a consecução de ações intersetoriais, de caráter local tendo como coordenador da Unidade a mesma pessoa que coordena o CRAS.

A partir de 2011, o CRAS é nacionalmente reconhecido (na Lei 12.435 de 2011 - LOAS alterada) como a principal unidade de referência para o processo de articulação local da Proteção Básica de Assistência Social (PSB). Embora seja uma evolução do Programa NAF, o CRAS nasce e cresce junto com a nova concepção subjacente ao Sistema, a saber: a responsabilidade estatal, a universalidade da proteção básica, seu caráter preventivo, tendo como diretrizes estruturantes de sua ação a matricialidade sociofamiliar e a organização da assistência social por territórios. (Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* p. 26, 2011).

De forma breve, reconstitui-se a evolução do PAIF a partir de 2003, quando foi implantado pelo então Ministério de Assistência Social sendo financiado através de convênios com os órgãos estaduais e municipais.

Ainda no primeiro semestre de 2004, através da Portaria MDS nº 78, de 08 de Abril de 2004, o PAIF até então denominado NAF/Casa da Família, sofre reformulações tendo seu nome alterado para Programa de Atenção Integral à Família- PAIF e o equipamento Centro de Referência de Assistência Social- CRAS.

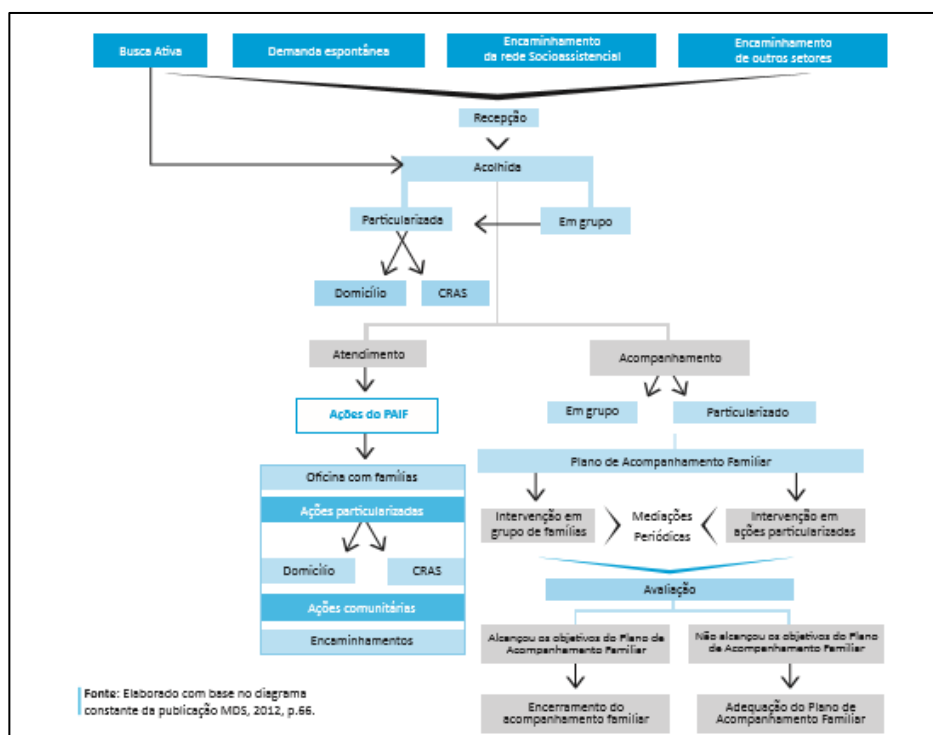
Em outubro de 2004, a PNAS torna obrigatória a oferta do PAIF nos CRAS (unidades de referência da Proteção Básica), em todo o território nacional. Dá-se um salto qualitativo do ponto de vista de organização da política de assistência social (CRAS como pilar estrutural e capilarizado do Sistema) e do direito ao acesso universal aos serviços e às ações de Assistência Social para quem dela necessitar. A partir de então, estava posto o desafio de dispor de unidades de CRAS (e o serviço PAIF) em todo o território nacional e, para tanto, encontrar parâmetros objetivos e transparentes para seu cofinanciamento, por parte do MDS, dos Municípios, Estados e Distrito Federal. (Belo Horizonte. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* p. 28, 2011).

Cabe ressaltar que o PAIF foi considerado através do supramencionado decreto, serviço e, portanto, ação continuada. Entretanto manteve-se sobre a denominação de “programa” até a instituição da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais-TNSS em 2009. Nesta normativa o PAIF passara a ser nomeado “**Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família**” mantendo-se a sigla (PAIF) já utilizada.

3.3.2. Processos de Trabalho no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF

O Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome- MDS definiu, com vistas a subsidiar a consecução do PAIF nos municípios brasileiros, o processo de trabalho do serviço, consistindo nas formas de acesso e processos de atendimento e de acompanhamento das famílias, que foi apropriado e adequado pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS, conforme disposto abaixo:

Figura 2: Processos de Trabalho do PAIF



Fonte: (BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias: a tradução do direito à Proteção Social Básica- Uma contribuição de BH.* p. 96, 2011).

De acordo com o demonstrado no diagrama acima apresentado, os processos por meio dos quais são realizados o trabalho social com família ocorrem de duas formas, sendo elas o **atendimento** e ou **acompanhamento**.

O atendimento é realizado como forma de resposta a uma demanda que possui caráter imediato, como exemplo pode-se considerar a inclusão de uma família no processo de acompanhamento pelo PAIF, encaminhamento para inclusão no Cadastro Único de Programas Sociais, dentre tantos outros.

Já o acompanhamento pressupõe a inclusão das famílias em diversas ações/intervenções que são desenvolvidas continuamente. O processo é realizado mediante a pactuação de compromissos entre a equipe do serviço e famílias, e incluídos em um **Plano de Acompanhamento Familiar**.⁶

O primeiro contato da família com o serviço se dá por meio da **acolhida**, definida de acordo com o Sistema Único de Assistência Social- SUAS como o início do vínculo entre família e agentes públicos, onde são identificadas as necessidades, demandas e potencialidades da família. Neste momento, é importante que o burocrata conte com a participação do maior número possível de membros da família, de modo a favorecer a identificação da relação da família com a comunidade, sua rede de apoio, acessos a bens e serviços públicos e potencialidades.

Para a realização da acolhida, os técnicos responsáveis devem utilizar de instrumento de coleta de dados que permitam a análise objetiva e subjetiva da situação de vulnerabilidade e risco social vivenciado pela família, bem como de suas potencialidades para a superação das situações identificadas. Os instrumentais sugeridos para a efetivação desta etapa são entrevistas, análise socioeconômica, estudo social e prontuário da família.

A acolhida, como visto na figura acima, pode ocorrer em grupo ou particularizada. A acolhida em grupo é realizada através da formação de pequenos grupos de famílias, favorecendo o repasse de informações gerais sobre o serviço, escuta das demandas, identificação da importância do território sobre as demandas apresentadas pelas famílias e repasse de informações importantes e de interesse de todas, como esclarecimentos sobre o recebimento de benefícios de transferência de renda a exemplo do Programa Bolsa

⁶ O Plano de Acompanhamento Familiar deve contemplar os objetivos a serem alcançados, mediações periódicas e ações em que a família será incluída no PAIF.

Família-PBF, Benefício de Prestação Continuada- BPC e benefícios municipais que por vezes possam existir.

O Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome- MDS sugere a utilização desta modalidade quando há um número considerável de famílias a serem acolhidas visto que possibilita a otimização do tempo, garante o repasse de informações e tiragem de dúvidas, além de possibilitar a troca de experiências, expectativas e demandas entre as famílias contribuindo para a não individualização da situação vivenciada pelas famílias residentes no território de referência do PAIF.

Ressalta-se que a acolhida coletiva é complementar à particularizada, devendo-se os técnicos do serviço realizar gradativamente a acolhida individualizada de todas as famílias que participaram da acolhida coletiva.

A acolhida particularizada poderá ocorrer no CRAS ou no domicílio. tendo coO que neste tipo de abordagem se diferencia é o ambiente físico em que ocorre, podendo ser no equipamento ou no domicílio, sendo esta última utilizada sobretudo em caso de a família ou membro(s) apresentarem dificuldades para a ida ao equipamento.

As ações de atendimento e ou acompanhamento às famílias no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIFI, são realizadas através de **oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhadas**. Tais ações serão melhor explicitadas abaixo.

1) Oficinas com famílias

As oficinas com famílias são realizadas mediante encontros previamente agendados e organizados pela equipe técnica do serviço, contando com objetivos de curto prazo a serem atingidos.

De acordo com o MDS (2012), as oficinas realizadas com grupos de famílias se deve ao entendimento de que as pessoas constantemente estão em processo de interação social com outras.

Por isso se afirma que o ser humano é relacional, necessita de diálogo, de participação e da comunicação. Nesse sentido, as pessoas passam a concretizar a sua existência produzindo, recriando e realizando-se nas suas relações com o outro. Os membros familiares, portanto, se realizam no grupo familiar, ao passo que as famílias se percebem nos contextos comunitários e territoriais em que estão inseridas, ou ainda na interação com suas redes (que podem não estar no mesmo

território). (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas sobre o Paif. *Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias- PAIF*. p.23, 2012).

Tais oficinas possuem caráter reflexivo com vistas a estimular as famílias participantes a refletirem sobre uma dada situação e identificarem que um determinado problema é vivenciado também por várias outras famílias. De tal forma, busca-se que as famílias encontrem possibilidades para superação de uma situação de vulnerabilidade e risco social ancorado no diálogo, na troca de experiência e vivência entre as famílias, assegurando-lhes a reflexão sobre direitos sociais e fortalecimento da função protetiva da família.

De acordo com o MDS (2012), o escopo das oficinas deve ser desenvolvido a partir dos seguintes pontos:

1. Identificar os membros das famílias como sujeitos de direito, fomentando o questionamento quanto as estruturas de desigualdade vigentes;
2. Favorecer a socialização de planos/projetos de vidas entre as famílias, considerando, para tanto, as potencialidades identificadas conjuntamente;
3. Viabilizar a discussão e reflexão sobre as situações vividas pelas famílias, suas vulnerabilidades e riscos sociais, possibilitando a troca de informações sobre como lidar com tais situações. Tal reflexão está pautada na perspectiva do direito, nos papéis desempenhados pelas famílias e interesses das mesmas;
4. Fomentar a cooperação entre as famílias e melhoria da comunicação;
5. Eliminar estereótipos e preconceitos, estimulando a reflexão quanto aos papéis sociais das famílias.

Já na esfera comunitária/territorial deve-se atentar de acordo com o MDS (2012) para:

1. Identificar as vulnerabilidades e potencialidades do território, as redes de apoio social disponíveis e seu fortalecimento, além de mobilização intersetorial para o fortalecimento da rede de proteção social existente;
2. Favorecer a compreensão das famílias e reflexões acerca do fato de que são produtos das interações sociais estabelecidas entre o contexto familiar, comunitário, econômico, cultural, ambiental, entre outros nos quais estão inseridos e estimulando a autocompreensão das famílias enquanto protagonistas

de sua própria história, capazes de influenciar seus próprios futuros positivo ou negativamente;

3. Estimular a participação social das famílias, inclusive no planejamento das atividades no âmbito do PAIF.

Espera-se que as oficinas com famílias contribuam para o desenvolvimento de autonomia e empoderamento das mesmas, a convivência e diminuição das vulnerabilidades e risco vivenciado, bem como a reflexão quanto ao território em que vivem (suas limitações e potencialidades).

O trabalho desenvolvido no âmbito do PAIF não deve se realizar exclusivamente através de oficinas com famílias. A inclusão em oficinas se dá a partir da indicação da equipe técnica e interesse da família na participação.

As oficinas devem assegurar que todos os participantes tenham a oportunidade de expressar suas opiniões, necessidades e vontades. Assim, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome -MDS (2012) sugere que as oficinas sejam compostas por 7 a 15 famílias, representadas por um ou mais membros. É importante ressaltar que é sugerida a participação do responsável familiar e outros membros da famílias visando a realização de uma reflexão heterogênea e complementar entre os participantes.

As oficinas são executadas basicamente a partir de três etapas, sendo elas o planejamento, desenvolvimento e avaliação.

A primeira etapa, **planejamento**, é decorrente da definição dos objetivos previstos a partir das necessidades e demandas apresentadas pelas famílias, o número de participantes, o local de realização, número de encontros, os dias e horários, a pesquisa quanto as melhores técnicas a serem adotadas com vistas ao alcance dos objetivos, bem como a articulação com outros profissionais que possam potencializar a oficina.

O **desenvolvimento** equivale à etapa em que são identificados os temas de interesse das famílias e planejamento conjunto das atividades, a escuta das demandas, necessidades e interesses das famílias, a criação de um ambiente acolhedor e propício para que os participantes expressem seus “pontos de vistas”, o estabelecimento de regras de funcionamento da oficina, como a duração da oficina, da fala de cada participante, do sigilo das informações divididas e escuta respeitosa dos outros integrantes da oficina.

Equivale ainda ao momento em que ocorre o compartilhamento de experiências, o estímulo à convivência, diálogo e reflexão.

Por fim, a **avaliação** equivale à etapa de identificação do alcance dos objetivos propostos junto com os participantes através de dinâmica de grupos, entrevistas, preenchimento de questionários, entre outros. Trata-se do momento de sistematização das atividades realizadas e o resultado por elas produzidos.

2) Ações Comunitárias

Possuem caráter coletivo e visa dar dinamicidade às relações no território. Mobilizam um número maior de participantes do que as oficinas com família, uma vez que estimula e favorece a participação de diversos grupos inseridos no território.

De acordo com o Guia de Orientações Técnicas do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF (2012a), constituem os objetivos das ações:

Promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o protagonismo da comunidade; fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e a organização comunitária, por meio, principalmente, do estímulo à participação cidadã.

A participação cidadã proporciona um espaço para que as famílias possam interferir e influenciar na construção da vida pública nos seus territórios, na medida em que contribui para o acesso à informação sobre direitos; à aprendizagem de práticas democráticas; à expressão e manifestação de interesses comuns; ao aumento da capacidade de formular proposições e reivindicações; e à emergência de diferentes formas de organização e associativismo para a defesa de interesses coletivos. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Guia de *Orientações Técnicas sobre o PAIF*. p.35, 2012a).

As ações comunitárias podem ocorrer através de palestras, reuniões, eventos e ou campanhas, de modo a favorecer o aprofundamento de conhecimento do território e o protagonismo dos usuários na busca de resoluções das questões identificadas no território.

3) Ações Particularizadas

Refere-se ao momento, após a realização da acolhida, em que são realizados atendimentos diversos às famílias, sobretudo pelo fato de que em muitos casos as famílias sentem-se envergonhadas em expor suas vulnerabilidades e fragilidades em grupo, como

no caso das **Oficinas com Famílias** em que outras famílias estarão presentes e refletirão sobre as situações de vulnerabilidade social e risco que vivenciam.

Nestes casos, em que as famílias não conseguem expor suas demandas e necessidades através das oficinas, deve-se realizar atendimentos particularizados visando a superação das vulnerabilidades e estimulando a participação deste público nas oficinas coletivas que possuem caráter integrador e que subsidia a formação e consolidação de vínculos, como tratado acima.

A ação particularizada tem como objetivo o entendimento e reconhecimento da dinâmica familiar de maneira mais aprofundada, bem como tratar de situações específicas, como a ocorrência de situações de risco e violação de direitos, esclarecimentos quanto a descumprimento de condicionalidades dos programas de transferência de renda, entre tantos outros.

As ações particularizadas podem ocorrer no ambiente físico do equipamento CRAS e ou no domicílio da família, de acordo com a avaliação feita pela equipe técnica responsável, visto que o atendimento domiciliar possibilita conhecer a realidade do território em que a família vive, sua rede de apoios sociais, formas de convivência comunitária e arranjos familiares.

4) Encaminhamentos

Os encaminhamentos equivalem aos processos de orientações e direcionamento das famílias para serviços socioassistenciais e setoriais, bem como para recebimento de benefícios sociais.

Tal ação pressupõe contato prévio e posterior realizado pela equipe técnica do serviço junto ao local/serviço que a família foi encaminhada, de modo a favorecer a efetivação do encaminhamento, a garantia do repasse de informações e o efetivo atendimento e inclusão, quando couber, da família.

É importante destacar que para que os encaminhamentos realizados tenham efetividade é essencial que os técnicos responsáveis pela consecução da ação tenham conhecimento sobre todos os serviços, programas, projetos e benefícios existentes no território.

Além destas ações, é essencial a realização conforme demonstrado no processo de trabalho realizado pela SMAAS de Belo Horizonte, o desenvolvimento de Planos de

Acompanhamento Familiar- PAF, bem como a avaliação constante das atividades com o objetivo de identificar o alcance, ou não, dos objetivos propostos junto às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Pode-se concluir, a partir do exposto que um dos maiores desafios é compatibilizar a alta interação do implementador com o usuário ao estabelecimento de alguns procedimentos e metodologias padronizadas capazes de garantir à segurança da instituição, abrindo possibilidades para adaptações, mas ao mesmo tempo mantendo o foco nas premissas estabelecidas pela legislação normativa.

Com o objetivo de analisar como os equipamentos estudados estão se organizando a partir das diretrizes do Governo Federal aqui explicitadas, demonstraremos no próximo capítulo o processo de implementação do PAIF em Belo Horizonte, bem como os resultados do Censo CRAS 2015 dos CRAS Alto Vera Cruz e Taquaril.

Capítulo 4

Um breve retrato dos CRAS em Belo Horizonte e a implementação do PAIF na Zona Leste

O Município de Belo Horizonte está administrativamente distribuído em 9 (nove) regionais, sendo elas Venda Nova, Norte, Nordeste, Pampulha, Noroeste, Leste, Oeste, Centro Sul e Barreiro.

Nos anos 2000, foi firmada parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte, através das então denominadas Secretarias Municipais de Planejamento e Desenvolvimento Social e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais- PUCMinas com o objetivo de quantificar e localizar espacialmente a população residente da capital mineira que se encontrava em processo de exclusão social.

Neste estudo, a exclusão social ficara definida como

(...) processo que impossibilita parte da população de partilhar os bens e recursos oferecidos pela sociedade, conduzindo à privação, ao abandono, e à sua expulsão dos espaços sociais, apresentando-se heterogênea no tempo e no espaço. (BELO HORIZONTE, Mapa de Exclusão Social de Belo Horizonte, p.4, 2000. Disponível em http://www.pbh.gov.br/smpl/PUB_P002/Mapa%20da%20Exclusao%20Social%20de%20BH_%20Revis%20Planejar%208.pdf. Acesso em 10/01/2016)

O Mapa de Exclusão Social foi elaborado com a expectativa de identificar tais processos de exclusão social da população georreferenciadas nas 81 (oitenta e uma) unidades de planejamento do município, definidas anteriormente pela Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte.

A mensuração dos níveis de exclusão/inclusão social foi realizada através do estudo de diversos indicadores e índices selecionados pela equipe de colaboradores responsáveis. Dentre estes, destaca-se o Índice de Vulnerabilidade Social- IVS e o Índice de Assistência Social- IAS.

O Índice de Vulnerabilidade Social- IVS expressa os níveis de acesso da população e, portanto, inclusão/exclusão social a partir de cinco dimensões de cidadania consideradas essenciais para a viabilização da inclusão, sendo elas a dimensão **ambiental** (densidade habitacional, qualidade da edificação e da infraestrutura urbana disponível), **cultural** (acesso à educação formal de modo a favorecer a inclusão em processos políticos, sociais e econômicos), **econômica** (acesso ao mercado de trabalho,

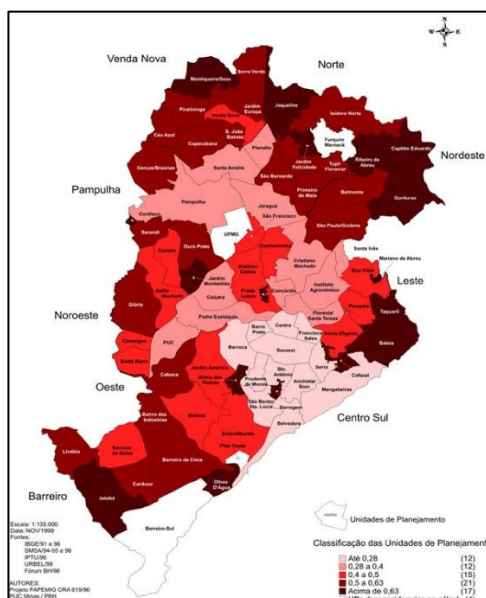
preferencialmente formal e nível de renda), **jurídica** (acesso à assistência jurídica de qualidade) e **segurança de sobrevivência** (acesso a serviços de saúde, segurança alimentar e acesso a benefícios de transferência social).

Os resultados obtidos através do cálculo do Índice de Vulnerabilidade Social-IVS, conforme apontado na **Revista Pensar BH (2003)** permitiu ao governo municipal de Belo Horizonte fundamentar sua ação entorno das políticas sociais, inclusive utilizando-o como critério para distribuição de recursos àquelas Unidades de Planejamento que apresentavam maiores acúmulos de vulnerabilidade social.

O IVS foi distribuído em 5 faixas definidas por recorte de vulnerabilidade social identificado nas unidades de planejamento, sendo mais vulneráveis as Unidades de Planejamento-UPs que apresentavam intensidade de vulnerabilidade igual ou superior a 0,62 e menos vulneráveis aquelas que possuíam intensidade igual ou inferior a 0,21.

As unidades de planejamento situadas na Zona Leste de Belo Horizonte apresentaram, conforme Mapa de Exclusão Social, grandes índices de vulnerabilidade social explicitados através do Índice de Vulnerabilidade Social- IVS, ainda que situados nas proximidades da região centro sul da capital que, por sua vez, apresentavam baixa intensidade de vulnerabilidade social, como pode ser percebido no Mapa abaixo.

Figura 3: Mapa de Exclusão Social de Belo Horizonte



Fonte: (BELO HORIZONTE, Mapa de Exclusão Social de Belo Horizonte, 2000. Disponível em http://www.pbh.gov.br/smpl/PUB_P002/Mapa%20da%20Exclusao%20Social%20de%20BH_%20Revista%20Planejar%208.pdf. Acesso em 10/01/2016)

A análise dos dados do Mapa de Exclusão Social e resultados do Censo CRAS 2015 que apresentaremos na próxima seção, subsidiaram a escolha da pesquisadora pela realização do estudo de caso na região leste de Belo Horizonte, visto que à época do cálculo do IVS e atualmente tal região apresenta concentrações de vulnerabilidade social que demandaram e demandam uma atuação centralizada e focalizada pelo poder público.

A Zona Leste de Belo Horizonte é composta pelos bairros Alto Vera Cruz, Belém, Boa Vista, Caetano Furquim, Camponesa I, Camponesa III, Casa Branca, Cidade Jardim Taquaril, Colégio Batista, Cônego Pinheiro A, Conjunto Taquaril, Esplanada, Floresta, Granja de Freitas, Grotta, Horto, Horto Florestal, João Alfredo, Jonas Veiga, Mangabeiras, Mariano de Abreu, Nova Vista, Novo São Lucas, Paraíso, Pirineus, Pompéia, Sagrada Família, Santa Efigênia, Santa Inês, Santa Tereza, São Geraldo, São Vicente, Saudade, Taquaril, Vera Cruz, Vila Boa Vista, Vila da Área, Vila Dias, Vila Nossa Senhora do Rosário, Vila Paraíso, Vila São Rafael, Vila União, Vila Vera Cruz I e Vera Cruz II, e possui, conforme demonstrado no **Geo Suas Cidadão**⁷, 238.539 habitantes e apresenta uma área de abrangência de 27,90 km. Nesta regional são encontrados 4 Centros de Referência de Assistência Social- CRAS, sendo eles **Alto Vera Cruz, Granja de Freitas, Mariano de Abreu e Taquiril**.

Entende-se que será possível identificar de que maneira a gestão social local implementa as diretrizes nacionais acerca do serviço, respeitando as especificidades territoriais locais, bem como as estratégias utilizadas para a efetiva diminuição do cenário de alta concentração de vulnerabilidade social no território estudado.

4.1. Os Centros de Referência de Assistência Social- CRAS implantados em Belo Horizonte: os dados do Censo CRAS 2015

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate À Fome- MDS em parceria com os Estados e Municípios implantou em 2007 a Ficha de Monitoramento dos CRAS, cujo objetivo foi a promoção do fortalecimento da função de monitoramento no âmbito do Sistema Único de Assistência Social- SUAS.

⁷ O Geo Suas Cidadão é uma ferramenta tecnológica, desenvolvida pela PBH a partir da utilização do Google Maps. Trata-se de uma ferramenta de territorialização que permite extrair informações relativas aos territórios de Belo Horizonte, bem como identificar os equipamentos de Assistência Social disponíveis à população.

A referida ficha teve como propósito obter um “panorama” geral acerca do funcionamento e organização dos CRAS que ofertavam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF. A aplicação do instrumental visava a identificação e definição de “situações insatisfatórias de desenvolvimento dos CRAS” e, deste modo, iniciar o processo de acompanhamento de tais situações.

A Ficha de Monitoramento dos CRAS foi aperfeiçoada através de novo instrumental implantado em 2008 denominado Censo CRAS. O instrumental é anualmente aplicado por meio eletrônico e distribuído em 9 blocos, sendo eles: Identificação do CRAS, Estrutura Física do CRAS, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Equipe Volante, Benefícios Eventuais e Cadastramento/ Atualização Cadastral, Gestão e Território, Articulação e Recursos Humanos.

De acordo com o MDS, a instituição de instrumentos como o Censo CRAS permite a construção de um processo coparticipativo de implementação dos serviços socioassistenciais envolvendo as três esferas de governo (federal, estaduais e municipais), ao instituir a cultura de monitoramento na gestão da política de assistência social, além de favorecer o controle social na oferta de serviços, visto que os formulários devem necessariamente passar pela apreciação e posterior aprovação, ou não, dos Conselhos de Assistência Social.

Além disso, o órgão federal aponta pela sua centralidade na distribuição de recursos públicos, qualificação e profissionalização da gestão e planejamento em uma área historicamente marcada pela “improvisação”.

Tendo em vista que nessa pesquisa estudarei a atuação dos profissionais de nível superior enquanto burocratas implementadores do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF (serviço obrigatoriamente ofertado diretamente pelos CRAS), foram selecionados, pelos motivos já explicitados os equipamentos/serviço situados na Zona Leste de Belo Horizonte.

Nesse subcapítulo, o objetivo é de contextualizar os casos estudados, considerando para isso uma análise geral dos dados quantitativos do Censo CRAS 2015, último ano de divulgação de dados pelo MDS, em nível nacional, estadual e municipal, com especial atenção aos equipamentos situados na Zona Leste de Belo Horizonte.

Assim, será analisado ao longo do subcapítulo os seguintes pontos: dados gerais dos CRAS, identificação e perfil, bem como levantamento de dados específicos acerca da implementação do PAIF.

4.1.1. Dados Gerais do Censo CRAS 2015

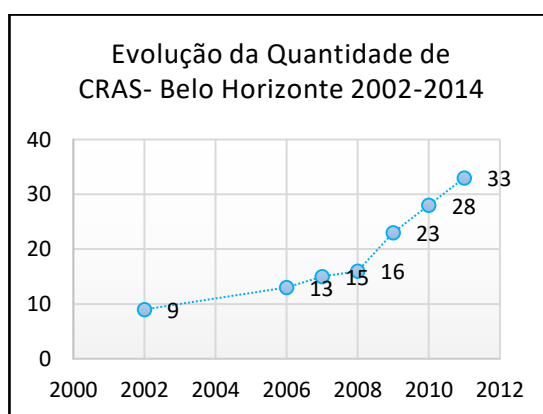
O último levantamento do Censo CRAS realizado em 2015 demonstra que o Brasil contava com um total de 8.155 equipamentos públicos. Deste total, 617 (7,6%) situam-se na região Norte do país, 2.615 (32,1%) no Nordeste, outros 2.805 (34,4%) foram implantados no Sudeste, 1.500 (18,4%) no Sul e, por fim, 618 (7,6%) na região Centro Oeste do país.

O Estado de Minas Gerais compreende 1.132 equipamentos, ou seja, 13,9% dos CRAS do país foram implantados nessa unidade federativa.

O Município de Belo Horizonte possui 33 Centros de Referência de Assistência Social- CRAS. Deste total, 9 equipamentos foram inaugurados entre os meses de Junho e Agosto de 2002, incluindo o **CRAS Alto Vera Cruz**. Outros 4 equipamentos foram inaugurados no exercício de 2006, sendo o **CRAS Mariano de Abreu** um destes. Entre os anos de 2007 e 2008 foram inaugurados 3 equipamentos, sendo 2 no exercício de 2007 e 1 em 2008. Em 2009, 7 CRAS foram implantados, sendo o **CRAS Taquaril** um destes. Os outros 10 CRAS foram implantados entre 2010 e 2011, 5 em cada exercício. O **CRAS Granja de Freitas** foi inaugurado em 2011.

A evolução pode ser visualizada no gráfico abaixo.

Figura 4: Evolução da Quantidade de CRAS em Belo Horizonte



Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. Censo CRAS 2015. Elaboração Própria.

Os equipamentos estão situados sobretudo na região urbana dos municípios brasileiros, sendo que 4.446 (54,5%) foram construídos na área urbana central das cidades, seguido de 3.384 (41,5%) situados na área urbana periférica e 325 (4%) na área rural dos municípios.

Tal indicador demonstra o cumprimento das diretrizes do Governo Federal quanto ao local de implantação do equipamento, visto que cada município deve identificar o(s) território(s) em que concentram-se situações de vulnerabilidade social e em tal(is) local(is) implantar um CRAS, com vistas a aproximar os serviços socioassistenciais dos usuários.

Nas metrópoles como Belo Horizonte, e nos municípios de grande e médio porte, a orientação do MDS é que a primeira etapa para a identificação do local a ser implantado o equipamento seja através da realização de estudos e análises prévias para delimitação dos territórios que apresentam a maior concentração de vulnerabilidade social, com o objetivo de subsidiar a descentralização da Política de Assistência Social no interior dos municípios e Distrito Federal.

Nos municípios de pequeno porte I e II, o CRAS deve ser localizado em áreas centrais desde que isso garanta maior acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social. Conforme apontado pelo MDS, no caso de territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento populacional (como nos casos das áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, assentamentos, dentre outros), o CRAS deve ser implantado em local que apresente maior acessibilidade.

A distribuição populacional brasileira de acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE aponta que aproximadamente 16% da população brasileira é residente de áreas rurais, e os demais 84% residem nas zonas urbanas do país. Tal indicador também aponta para a identificação de maior número de equipamentos em áreas rurais.

Quanto a capacidade de atendimento dos CRAS, foi possível identificar que 4.293 (52,6%) equipamentos referenciam um total de 2.500 famílias, 1.404 (17,2%) referenciam 3.500 famílias e 2.458 referenciam 5.000 famílias.

Certamente existe uma tendência a uma maior quantidade de equipamentos em municípios localizados em áreas de grande porte populacional, em função dos limites

para a quantidade de famílias referenciadas em cada CRAS, já explicitados anteriormente.

Entretanto, destaca-se a distribuição de municípios brasileiros de acordo com o porte populacional, visto que 2.690 dos municípios brasileiros possuem população de até 10.000 habitantes, e outros 1.384 dos municípios possuem população de até 20.000 habitantes. Ou seja, 73,2% dos municípios brasileiros possuem até 20.000 habitantes.

Quanto a distribuição da situação do imóvel onde se localiza o CRAS, 3.981 (48,8%) estão situados em imóveis próprios, 3.493 (42,8%) em imóveis alugados, e por fim 681 (8,4%) em imóveis cedidos para a Prefeitura Municipal.

Tratando-se especificamente do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias- PAIF, a frequência abaixo demonstra as ações e atividades desenvolvidas no âmbito do serviço no Brasil.

Tabela 3: Ações e Atividades Ofertadas no PAIF

Ações e Atividades ofertadas no PAIF	Quantidade de CRAS	Percentual (%)
Acolhida em Grupo realizada por profissional de nível superior	7073	86,7%
Acolhida Particularizada realizada por técnico de nível superior	7689	94,3%
Acompanhamento de famílias	8081	99,1%
Acompanhamento dos encaminhamentos realizados	7644	93,7%
Atendimento particularizado de famílias ou indivíduos	7828	96,0%
Registro do acompanhamento familiar em prontuário	7407	90,8%
Elaboração do Plano de	5512	67,6%

Acompanhamento Familiar		
Grupo/oficina com famílias	7593	93,1%
Visitas Domiciliares	8121	99,6%
Palestras	7740	94,9%
Campanhas ou eventos comunitários	7041	86,3%
Apoio para obtenção de Documentação pessoal	7434	91,2%
Orientação/acompanhamento para inserção no BPC	7972	97,8%
Encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviço socioassistencial	7961	97,6%
Encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas (educação, habitação, trabalho, etc.)	7989	98,0%
Encaminhamento para obtenção de Benefícios Eventuais	7789	95,5%
Encaminhamento para inserção/atualização de famílias no Cadastro Único	8058	98,8%
Total de CRAS que responderam essa pergunta		8155

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS. Censo CRAS 2015.

A média de famílias em acompanhamento no PAIF por equipamento é de 208,47, sendo um total de 1.654.210 famílias acompanhadas em todo o território brasileiro.

A realização de grupos no âmbito do PAIF foi efetivada em 7.332 (89,9%). Os outros 820 (10,1%) dos CRAS não realizaram grupos no âmbito do PAIF no mês de referência da coleta de dados do Censo CRAS.

Para compreender melhor os contextos estudados nessa pesquisa, abaixo é apresentado uma breve análise quantitativa do processo de implementação do PAIF nos 4

equipamentos situados na Zona Leste de Belo Horizonte para em sequência demonstrar os motivos pelos quais nos fizeram optar pela realização do estudo de caso no Alto Vera Cruz e Taquaril, bem como os resultados das entrevistas realizadas.

4.2. Perfil dos Equipamentos da Zona Leste de Belo Horizonte

Abaixo apresentaremos sumariamente a análise de dados quantitativos do Censo CRAS 2015 focalizando os equipamentos situados na Zona Leste de Belo Horizonte para em seguida enfatizar a análise nos dois equipamentos que discutiremos a atuação dos burocratas de nível de rua, sendo eles o CRAS Alto Vera Cruz e CRAS Taquaril.

1) CRAS Alto Vera Cruz

O CRAS Alto Vera Cruz foi implantado em 01/07/2002 e conta com aproximadamente **4.747 famílias em situação de vulnerabilidade** residentes no território de abrangência do equipamento.

Acerca da estrutura física e funcionamento do CRAS é importante ressaltar que o equipamento possui capacidade de referenciamento de até 5.000 famílias em situação (ões) de vulnerabilidade (s) social (is). O funcionamento equivale a 5 dias por semana (segunda a sexta-feira), sendo 9 horas/diárias.

O **imóvel é próprio e exclusivo**, ou seja, o espaço não é compartilhado com outros serviços socioassistenciais e setoriais. A estrutura física é composta por **recepção, cozinha/copa, almoxarifado, espaço externo no CRAS para realização de atividades de convívio, cinco salas de atendimento com capacidade máxima para 5 pessoas, três salas com capacidade de atendimento de 6 a 14 anos, duas salas com capacidade de atendimento de 15 a 29 pessoas e uma sala com capacidade de atendimento para 30 ou mais pessoas**. Conta com **três salas exclusivas de coordenação, equipe técnica ou administração**.

O acesso principal é adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção do CRAS conforme preconizado nas normas da ABNT, do mesmo modo que **espaços do CRAS (recepção, sala de atendimento e espaços de uso coletivo)** apresentam acessibilidade de acordo com as normas da ABNT. Os **seis banheiros** existentes no equipamento possuem **rota acessível** e são **adaptados para uso de pessoas**

com deficiência de acordo com as normas da ABNT. O veículo utilizado para realização de visitas domiciliares é compartilhado.

O equipamento é situado em **área geográfica que apresenta risco de desabamento e alagamento, contando com presença de moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços e ou similares.** Além disso, apresenta outras características que contribuem para as situações de vulnerabilidade existentes como **altos índices de criminalidade, presença de conflito/violência vinculado ao tráfico de drogas, presença de exploração sexual de crianças e adolescentes, trabalho infantil, violência doméstica, negligência contra crianças/adolescentes e idosos, crianças fora da escola, uso de álcool e outras drogas, bem como famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família.**

O CRAS concede benefícios eventuais, sendo eles: **auxílio funeral, segurança alimentar (cesta básica, dentre outros), passagens, documentação civil, fotografia, carteira do idoso, auxílio gestação múltipla, carretos para mudança, documentação civil (certidão de nascimento, casamento e óbito) e regularização de CPF.**

No mês de referência da aplicação do Censo, este CRAS acompanhava **183 famílias** no PAIF, sendo **26 incluídas no serviço naquele mês.** As atividades realizadas no âmbito do PAIF neste equipamento foram todas propostas para o serviço, sendo elas: acolhida em grupo e ou particularizada realizada por profissional de nível superior, acompanhamento de famílias, acompanhamento dos encaminhamentos realizados, atendimento particularizado de famílias ou indivíduos, registro de acompanhamento familiar em prontuário, elaboração de Plano de Acompanhamento Familiar, grupo/oficinas com famílias, visitas domiciliares, palestras, campanhas ou eventos comunitários, apoio para obtenção de documentação pessoal, orientação/acompanhamento para obtenção do BPC, encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviços socioassistenciais, encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas (educação, habitação, trabalho, etc.), encaminhamento para obtenção de benefícios eventuais e encaminhamento para inserção/atualização de famílias no Cadastro Único.

A forma de acesso das famílias aos serviços se deu por **demanda espontânea em 90%** dos casos, outros **8% acessaram o serviço através de busca ativa, 1% acessaram o PAIF através de encaminhamento da rede socioassistencial e os últimos 1% a**

partir de encaminhamento realizado pelas políticas públicas setoriais e Sistema de Garantia de Direitos.

Acerca dos recursos humanos disposto no Censo CRAS 2015 foram mapeados 6 **profissionais atuantes no PAIF executado no CRAS Alto Vera Cruz**. Deste total, 5 são mulheres e 1 homem, sendo 3 profissionais com idade de 20 a 29 anos, 1 com idade de 30 a 39 anos e os outros 2 com idade de 40 a 49 anos.

A escolaridade dos profissionais está distribuída em 2 profissionais com ensino médio e outros 4 que possuem ensino superior completo. Dos profissionais com pelo menos superior completo, 3 são assistentes sociais e 1 é psicólogo.

Quanto ao vínculo empregatício, 4 são estatutários e 2 são terceirizados.

2) Do total de profissionais, 2 são responsáveis pelo apoio administrativo, 4 técnicos de nível superior. Todos os profissionais possuem carga horária semanal de 40 horas.**CRAS Granja de Freitas**

O CRAS Granja de Freitas foi implantado em 28/07/2011 e conta com aproximadamente **1.609 famílias em situação de vulnerabilidade** residentes no território de abrangência do equipamento.

Acerca da estrutura física e funcionamento do CRAS é importante ressaltar que o equipamento possui capacidade de referenciamento de até 5.000 famílias em situação (ões) de vulnerabilidade (s) social (is). O funcionamento equivale a 5 dias por semana (segunda a sexta-feira), sendo 9 horas/diárias.

O **imóvel é próprio e exclusivo**, ou seja, o espaço não é compartilhado com outros serviços socioassistenciais e setoriais. A estrutura física é composta por **recepção, cozinha/copa, almoxarifado, espaço externo no CRAS para realização de atividades de convívio, duas salas de atendimento com capacidade máxima para 5 pessoas, sete salas com capacidade de atendimento de 6 a 14 anos, duas salas com capacidade de atendimento de 15 a 29 pessoas e uma sala com capacidade de atendimento para 30 ou mais pessoas**. Conta com **três salas exclusivas de coordenação, equipe técnica ou administração**.

O acesso principal é adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção do CRAS conforme preconizado nas normas da ABNT, do mesmo modo que **espaços do CRAS (recepção, sala de atendimento e espaços de uso coletivo)**

apresentam acessibilidade de acordo com as normas da ABNT. Os **nove banheiros** existentes no equipamento possuem **rota acessível** e são **adaptados para uso de pessoas com deficiência de acordo com as normas da ABNT**. O veículo utilizado para realização de visitas domiciliares é **compartilhado**.

O equipamento é situado em **área geográfica que não apresenta risco de desabamento e alagamento, conta com presença de moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços e ou similares**. Além disso, apresenta outras características que contribuem para as situações de vulnerabilidade existentes como **altos índices de criminalidade, presença de conflito/violência vinculado ao tráfico de drogas, presença de exploração sexual de crianças e adolescentes**. Destaca-se que o equipamento está situado em área de interesse social (Habitação).

O CRAS concede benefícios eventuais, sendo eles: **auxílio funeral, segurança alimentar (cesta básica, dentre outros), passagens, auxílio para gestação múltipla, carros para mudança, vale transporte, fotografia, 2ª via da carteira de identidade, acesso a documentação civil básica (certidão de nascimento, casamento e óbito) e regularização do CPF**.

No mês de referência da aplicação do Censo, este CRAS acompanhava **146 famílias** no PAIF, sendo **14 incluídas no serviço naquele mês**. As atividades realizadas no âmbito do PAIF neste equipamento foram todas propostas para o serviço, sendo elas: acolhida em grupo e ou particularizada realizada por profissional de nível superior, acompanhamento de famílias, acompanhamento dos encaminhamentos realizados, atendimento particularizado de famílias ou indivíduos, registro de acompanhamento familiar em prontuário, elaboração de Plano de Acompanhamento Familiar, grupo/oficinas com famílias, visitas domiciliares, palestras, campanhas ou eventos comunitários, apoio para obtenção de documentação pessoal, orientação/acompanhamento para obtenção do BPC, encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviços socioassistenciais, encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas (educação, habitação, trabalho, etc.), encaminhamento para obtenção de benefícios eventuais e encaminhamento para inserção/atualização de famílias no Cadastro Único.

A forma de acesso das famílias aos serviços se deu por **demanda espontânea** em **70%** dos casos, outros **25%** **acessaram o serviço através de busca ativa**, **3%**

acessaram o PAIF através de encaminhamento da rede socioassistencial e os últimos 2% a partir de encaminhamento realizado pelas políticas públicas setoriais e Sistema de Garantia de Direitos.

Acerca dos recursos humanos disposto no Censo CRAS 2015 foram mapeados 6 **profissionais atuantes no PAIF executado pelo CRAS Granja de Freitas**. Deste total 5 são mulheres e 1 homem, sendo 2 profissionais com idade de 20 a 29 anos e os outros 4 com idade de 30 a 39 anos.

A escolaridade dos profissionais está distribuída em 1 profissional com ensino médio, 2 com ensino superior incompleto, 1 com ensino superior completo e os outros 2 são especialistas. Dos profissionais com pelo menos superior completo, 2 são assistentes sociais e 1 é psicólogo.

Quanto ao vínculo empregatício, 3 são estatutários, 2 são terceirizados e 1 possui outro tipo de vínculo (estagiário).

Do total de profissionais, 2 são responsáveis pelo apoio administrativo, 1 é estagiário e os outros 3 são técnicos de nível superior. A maioria dos profissionais, 5, possuem carga horária semanal de 40 horas, e 1 trabalha 20 horas semanais (estagiário).

3) CRAS Mariano de Abreu

O CRAS Mariano de Abreu foi implantado em 12/06/2006 e conta com aproximadamente **2.252 famílias em situação de vulnerabilidade** residentes no território de abrangência do equipamento.

Acerca da estrutura física e funcionamento do CRAS é importante ressaltar que o equipamento possui capacidade de referenciamento de até 5.000 famílias em situação (ões) de vulnerabilidade (s) social (is). O funcionamento equivale a 5 dias por semana (segunda a sexta-feira), sendo 9 horas/diárias.

O **imóvel é próprio e exclusivo**, ou seja, o espaço não é compartilhado com outros serviços socioassistenciais e setoriais. A estrutura física é composta por **recepção, cozinha/copa, almoxarifado, espaço externo no CRAS para realização de atividades de convívio, uma sala de atendimento com capacidade máxima para 5 pessoas, nenhuma sala com capacidade de atendimento de 6 a 14 anos, nenhuma sala com capacidade de atendimento de 15 a 29 pessoas e uma sala com capacidade de**

atendimento para 30 ou mais pessoas. Conta com duas salas exclusivas de coordenação, equipe técnica ou administração.

O acesso principal é adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção do CRAS, do mesmo modo que **espaços do CRAS (recepção, sala de atendimento e espaços de uso coletivo)** apresentam acessibilidade, entretanto não estão de acordo com as normas da ABNT. Os **quatro banheiros** existentes no equipamento possuem **rota acessível** e são **adaptados para uso de pessoas com deficiência de acordo com as normas da ABNT**. O veículo utilizado para realização de visitas domiciliares é **compartilhado**.

O equipamento é situado em **área geográfica que apresenta risco de desabamento, mas não possui risco de alagamento, conta com presença de moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços e ou similares**. Além disso, apresenta outras características que contribuem para as situações de vulnerabilidade existentes como **altos índices de criminalidade, presença de conflito/violência vinculado ao tráfico de drogas, presença de exploração sexual de crianças e adolescentes, trabalho infantil, violência doméstica, negligência contra crianças/adolescentes e idosos, crianças fora da escola, uso de álcool e outras drogas, bem como famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família**.

O CRAS concede benefícios eventuais, sendo eles: **auxílio funeral, segurança alimentar (cesta básica, dentre outros), passagens, documentação civil, fotografia, carteira do idoso, auxílio gestação múltipla, carros para mudança, documentação civil (certidão de nascimento, casamento e óbito) e regularização de CPF**.

No mês de referência da aplicação do Censo, este CRAS acompanhava **223 famílias** no PAIF, sendo **16 incluídas no serviço naquele mês**. As atividades realizadas no âmbito do PAIF neste equipamento foram todas propostas para o serviço, sendo elas: acolhida em grupo e ou particularizada realizada por profissional de nível superior, acompanhamento de famílias, acompanhamento dos encaminhamentos realizados, atendimento particularizado de famílias ou indivíduos, registro de acompanhamento familiar em prontuário, elaboração de Plano de Acompanhamento Familiar, grupo/oficinas com famílias, visitas domiciliares, palestras, campanhas ou eventos comunitários, apoio para obtenção de documentação pessoal, orientação/acompanhamento para obtenção do BPC, encaminhamento de famílias ou

indivíduos para a rede de serviços socioassistenciais, encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas (educação, habitação, trabalho, etc.), encaminhamento para obtenção de benefícios eventuais e encaminhamento para inserção/atualização de famílias no Cadastro Único.

A forma de acesso das famílias aos serviços se deu por **demanda espontânea** em 93% dos casos, outros **4% acessaram o serviço através de busca ativa**, **1% acessaram o PAIF através de encaminhamento da rede socioassistencial** e os últimos **2% a partir de encaminhamento realizado pelas políticas públicas setoriais e Sistema de Garantia de Direitos**.

Acerca dos recursos humanos disposto no Censo CRAS 2015 foram mapeados **6 profissionais atuantes no PAIF executado no CRAS Mariano de Abreu**. Deste total, 4 são mulheres e 2 homens, sendo 4 com idade de 30 a 39 anos e 2 profissionais com idade de 40 a 49 anos.

A escolaridade dos profissionais está distribuída em 2 profissionais com ensino médio, 1 profissional que apresenta ensino superior completo, 1 profissional que possui ensino superior completo e 3 especialistas. Todos os profissionais com pelo menos superior completo são assistentes sociais.

Quanto ao vínculo empregatício, 3 são estatutários e 2 são terceirizados.

Do total de profissionais, 2 são responsáveis pelo apoio administrativo e 4 são técnicos de nível superior. Todos os profissionais possuem carga horária semanal de 40 horas.

4) CRAS Taquaril

O CRAS Taquaril foi implantado em 06/08/2009 e conta com aproximadamente **4.313 famílias em situação de vulnerabilidade** residentes no território de abrangência do equipamento.

Acerca da estrutura física e funcionamento do CRAS é importante ressaltar que o equipamento possui capacidade de referenciamento de até 5.000 famílias em situação (ões) de vulnerabilidade (s) social (is). O funcionamento equivale a 5 dias por semana (segunda a sexta-feira), sendo 9 horas/diárias.

O imóvel é **alugado e exclusivo**, ou seja, o espaço não é compartilhado com outros serviços socioassistenciais e setoriais. A estrutura física é composta por **recepção, cozinha/copa, almoxarifado, não apresenta espaço externo no CRAS para realização de atividades de convívio, três salas de atendimento com capacidade máxima para 5 pessoas, uma sala com capacidade de atendimento de 6 a 14 pessoas, nenhuma sala com capacidade de atendimento de 15 a 29 pessoas e nenhuma sala com capacidade de atendimento para 30 ou mais pessoas**. Conta com **três salas exclusivas de coordenação, equipe técnica ou administração**.

O acesso principal é adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção do CRAS, do mesmo modo que **espaços do CRAS (recepção, sala de atendimento e espaços de uso coletivo)** apresentam acessibilidade de acordo com as normas da ABNT. Os **três banheiros** existentes no equipamento possuem **rota acessível** e são **adaptados para uso de pessoas com deficiência de acordo com as normas da ABNT**. O veículo utilizado para realização de visitas domiciliares é **compartilhado**.

O equipamento é situado em **área geográfica que apresenta risco de desabamento e alagamento, conta com presença de moradias irregulares como favelas, invasões, grotas, cortiços e ou similares, e possui contornos geográficos que dificultam a mobilidade**. Além disso, apresenta outras características que contribuem para as situações de vulnerabilidade existentes como **altos índices de criminalidade, presença de conflito/violência vinculado ao tráfico de drogas, presença de exploração sexual de crianças e adolescentes, trabalho infantil, violência doméstica, negligência contra crianças/adolescentes e idosos, crianças fora da escola, uso de álcool e outras drogas, bem como famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família**.

O CRAS concede benefícios eventuais, sendo eles: **auxílio funeral, segurança alimentar (cesta básica, dentre outros), passagens, documentação civil, fotografia, carteira do idoso, auxílio gestação múltipla, carretos para mudança, documentação civil (certidão de nascimento, casamento e óbito) e regularização de CPF**.

No mês de referência da aplicação do Censo, este CRAS acompanhava **237 famílias** no PAIF, sendo **26 incluídas no serviço naquele mês**. As atividades realizadas no âmbito do PAIF neste equipamento foram todas propostas para o serviço, sendo elas: acolhida em grupo e ou particularizada realizada por profissional de nível superior,

acompanhamento de famílias, acompanhamento dos encaminhamentos realizados, atendimento particularizado de famílias ou indivíduos, registro de acompanhamento familiar em prontuário, elaboração de Plano de Acompanhamento Familiar, grupo/oficinas com famílias, visitas domiciliares, palestras, campanhas ou eventos comunitários, apoio para obtenção de documentação pessoal, orientação/acompanhamento para obtenção do BPC, encaminhamento de famílias ou indivíduos para a rede de serviços socioassistenciais, encaminhamento de famílias ou indivíduos para outras políticas públicas (educação, habitação, trabalho, etc.), encaminhamento para obtenção de benefícios eventuais e encaminhamento para inserção/atualização de famílias no Cadastro Único.

A forma de acesso das famílias aos serviços se deu por **demanda espontânea** em 93% dos casos, outros 6% **acessaram o serviço através de busca ativa**, 1% **acessaram o PAIF através de encaminhamento da rede socioassistencial e não houve inclusão a partir de encaminhamento realizado pelas políticas públicas setoriais e Sistema de Garantia de Direitos**.

Acerca dos recursos humanos disposto no Censo CRAS 2015 foram mapeados 7 **profissionais atuantes no PAIF executado no CRAS Taquaril**. Todas são mulheres, sendo 1 profissional com idade de 20 a 29 anos e as outras 6 com idade de 30 a 39 anos.

A escolaridade dos profissionais está distribuída em 2 profissionais com ensino médio, 1 profissional que apresenta ensino superior incompleto, 2 profissionais que possuem ensino superior completo e 2 especialistas. Dos profissionais com pelo menos superior completo, 3 são assistentes sociais e 1 é psicóloga.

Quanto ao vínculo empregatício, 4 são estatutários, 2 são terceirizados e 1 possui outro tipo de vínculo (estagiário).

Do total de profissionais, 2 são responsáveis pelo apoio administrativo, 1 é estagiário e os outros 4 são técnicos de nível superior. A maioria dos profissionais, 6, possuem carga horária semanal de 40 horas e 1 com carga horária de 20 horas semanais (estagiário).

Os CRAS, como pôde ser visto, apresentam uma considerável diversidade de atividades para o desenvolvimento das ações de proteção social básica para as famílias em seus territórios de abrangência que vivenciam situações de vulnerabilidade social.

Em relação ao trabalho de acompanhamento de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família-PBF que equivale a um público prioritário para o PAIF, destaca-se o relato das equipes técnicas responsáveis por tal atividade quanto a inconsistências dos dados cadastrais das famílias em tal situação.

As inconsistências mais recorrentes são quanto ao endereço das famílias (endereços errados, endereços de famílias que já não residem no território, entre outras), listagens que não chegam em tempo hábil para a realização do acompanhamento, entre outros.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS implantou o Sistema de Acompanhamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família-PBF, que tem como um de seus objetivos minimizar as inconsistências relatadas, entretanto pôde ser visto no Censo 2015 que nenhum equipamento possui acesso ao sistema.

Outro ponto importante é o uso compartilhado de veículo para realização de visitas domiciliares e busca ativa de famílias nos territórios de abrangência dos equipamentos. Identifica-se nos relatos dos profissionais que a regional administrativa da PBH disponibiliza veículo para a realização de tais atividades pelos equipamentos, embora seja em geral apenas em um dia da semana.

Ainda que o CRAS seja um equipamento territorializado, a distância dos domicílios e o equipamento é um ponto dificultador para a participação das famílias nas atividades ofertadas pelo PAIF.

A dificuldade em promover as ações de forma aderente às expectativas das famílias e os métodos utilizados pela equipe do serviço também é um ponto dificultador.

Por fim destacamos que a análise qualitativa que será em sequência apresentada, ficou restrita a dois equipamentos situados na Regional Leste de Belo Horizonte, sendo eles o **CRAS Alto Vera Cruz e Taquaril**. A seleção desses equipamentos foi pautada no número de famílias em situação de vulnerabilidade residentes nos territórios de abrangência dos equipamentos e tempo de implantação do equipamento no território visto que tal indicador pode nos trazer indicações importantes quanto ao grau de legitimação do serviço no território.

Os **CRAS Alto Vera Cruz e Taquaril** apresentam subsequentemente 4.747 e 4.313 famílias em situação de vulnerabilidade social residentes no território de abrangência dos equipamentos.

Ressaltamos que embora apresentem números aproximados de famílias em situação de vulnerabilidade social, os equipamentos possuem tempos distintos de implementação, visto que o **CRAS Alto Vera Cruz** foi implantado em 2002 e, portanto, conta com 14 anos de implementação e o **CRAS Taquaril** teve sua implantação realizada no ano de 2009, contando com 7 anos de implementação.

A partir de tais indicações será possível realizar a análise comparativa e qualitativa pretendida nessa dissertação e trazida no próximo capítulo com vistas a alcançar os objetivos pretendidos.

Capítulo 5: A Implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF a partir da atuação dos Burocratas de Nível de Rua

Ao longo desse capítulo abordaremos algumas características e contextos da implementação do PAIF nos equipamentos pesquisados, considerando que tais informações são fundamentais para a análise da implementação do PAIF a partir da atuação dos burocratas visto que a mesma está vinculada, conforme apontado por Lipsky (1980), a fatores individuais e institucionais no processo de implementação.

Entende-se que as condições institucionais e organizacionais influem na atuação dos burocratas de nível de rua de forma a ampliar, limitar ou direcionar a atuação de tais profissionais, incluindo o exercício da discricionariedade que tem atenção especial nessa pesquisa. Assim, é fundamental a análise do funcionamento dos equipamentos no cotidiano de trabalho, favorecendo o estudo comparativo quanto à organização e processos de trabalho à luz das normativas nacionais do PAIF, bem como a identificação dos conflitos, termo incorporado a partir de Lipsky (1980), entre a percepção e atuação dos burocratas de nível de rua frente ao nível central e diretrizes afetas ao serviço ora estudado.

5.1. Análise dos Equipamentos selecionados para a Pesquisa Qualitativa

O esforço pretendido nesse subcapítulo é o de apresentar alguns aspectos do funcionamento do serviço nos equipamentos selecionados, tendo como ‘pano de fundo’ as normatizações trazidas acerca do PAIF pela Política de Assistência Social.

Para isso, realizaremos um levantamento das características organizacionais e institucionais dos casos pesquisados, bem como características dos burocratas de nível de rua, de modo que seja possível analisar como tais fatores podem influenciar a atuação dos burocratas de nível de rua e conseqüentemente o processo de implementação do PAIF.

A análise será dividida em três temas centrais que a partir do referencial bibliográfico utilizado adquiriram maior relevância, sendo eles a rotina de trabalho dos burocratas de nível de rua, ou seja, entre o prescrito e portanto, o que se espera, e o real, ou seja, o que de fato se executa, seguidos da análise dos ‘conflitos’ estabelecidos entre os burocratas de nível de rua e o nível central, e por fim, a ambigüidade entre a

expectativa dos usuários do PAIF, os executores do serviço e o nível central, aqui tendo como referência a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social.

Com vistas a subsidiar a análise acima mencionado, a partir dos três eixos expostos, trataremos inicialmente do **perfil dos burocratas de nível de rua** atuantes no PAIF ofertado no Alto Vera Cruz e Taquaril.

Pelos motivos já explicitados, foram considerados burocratas de nível de rua e, deste modo entrevistados, os profissionais de nível superior responsáveis pelo atendimento e ou acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social residentes nos territórios de abrangência do CRAS.

Com o objetivo de favorecer o entendimento do papel exercido por tais profissionais no processo de implementação do PAIF, é fundamental analisar algumas características dos mesmos que podem impactar na forma de atuação e condução das intervenções sociais por eles realizadas.

Abaixo será demonstrado um breve retrato quanto às seguintes características dos burocratas: **idade, gênero, escolaridade, residência no território de abrangência do CRAS e tempo de atuação no SUAS.**

Num primeiro momento, tais informações servirão para contextualizar a equipe profissional entrevistada e em seguida favorecerá as análises, sobretudo quanto às práticas adotadas pelos mesmos.

Tais informações se referem às equipes do PAIF executado nos **CRAS Taquaril e Alto Vera Cruz.**

Tabela 4: Perfil dos Burocratas de Nível de Rua

Variáveis	Alto Vera Cruz	Taquaril
Idade	36 anos	33 anos
Gênero	3 Feminino 1 Masculino	4 Feminino
Escolaridade	4 Superior Completo	2 Superior Completo 2 Especialistas
Formação	3 Assistentes Sociais 1 Psicóloga	3 Assistentes Sociais 1 Psicóloga
Vínculo Empregatício	4 Concursados	4 Concursados

Residência no território abrangência do CRAS	4 Não	3 Não 1 Sim
Média de Tempo de atuação no CRAS	3 anos e meio	3 anos e meio
Outras Experiências no SUAS	3 Não 1 Sim (atuação em diversos serviços do SUAS há 15 anos)	3 Não 1 Sim (atuação em CRAS de município de Médio Porte em período de 1 ano)
Observações	Uma profissional (Psicóloga) não foi entrevista pois havia se desligado do Serviço e no momento ainda não havia sido substituída	Uma profissional (Assistente Social) não foi entrevistada pois estava de Licença Maternidade

Todos os burocratas entrevistados são concursados e tiveram seu vínculo empregatício com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte firmado há aproximadamente 3 anos e meio. Deste modo, o tempo de atuação nos equipamentos varia apenas em razão do processo de nomeação dos profissionais pelo concurso público.

Os burocratas entrevistados no **CRAS Alto Vera Cruz** têm idade média de 36 anos, a equipe foi inicialmente formada por 3 mulheres e 1 homem, sendo 3 Assistentes Sociais e 1 Psicólogo. Ressaltamos que no momento das entrevistas e acompanhamento dos profissionais de tal equipamento não havia profissional da área de Psicologia atuando visto que o burocrata que possui tal formação havia se desligado do serviço.

Dos entrevistados, 2 burocratas tinham o PAIF como sua primeira experiência profissional no âmbito do SUAS e no campo da Assistência Social e 1 profissional apresentava experiência de 15 anos na área, perpassando por serviços socioassistenciais

em seus 3 níveis de complexidade, além de atuação como Coordenador de CRAS de Município de Grande Porte. Identificamos que tal experiência favorece ao profissional maior facilidade nas discussões acerca do Sistema Único de Assistência Social- SUAS e identificação dos avanços e desafios a serem enfrentados pelo PAIF executado no CRAS Alto Vera Cruz.

Embora um dos burocratas do Alto Vera Cruz resida na Zona Leste de Belo Horizonte, nenhum deles tem seu local de moradia no território de abrangência do equipamento e ou possuía algum tipo de contato com famílias atendidas e ou acompanhadas pelo PAIF.

Uma característica interessante relatada é a dinâmica comunitária do Alto Vera Cruz, visto que é um território em que se identifica um alto grau de pertencimento dos moradores, trata-se de acordo com a percepção dos burocratas de uma comunidade participativa e que se apropria dos espaços públicos, existem no território diversas associações comunitárias e grupos culturais e conta com lideranças comunitárias bastante fortalecidas que contribuem ativamente para diversas conquistas do território, como aumento do número de linhas de ônibus, ampliação do número de equipamentos públicos a partir da participação em diversas reuniões junto a gestão e câmara municipal, entre outros.

Foram identificadas diversas atividades comunitárias (feiras locais, encontro dos moradores do território principalmente através de associações de bairro, grupo de juventude e mulheres, entre outros) que são próprios do Alto Vera Cruz.

No âmbito da Assistência Social tal característica é extremamente importante, pois se tornam importantes ativos para mobilização comunitária, participação e controle social e consequentemente fortalecimento de vínculos comunitários.

Ressalta-se que o CRAS Alto Vera Cruz foi implantado em 01/07/2002, sendo o primeiro da Regional Leste de Belo Horizonte, como já apresentado.

Por fim, o tráfico de drogas e altos índices de violência impactam na atuação dos profissionais do PAIF e de todas as políticas públicas implementadas no território. Conforme relato dos burocratas de nível de rua, foram estabelecidas rotinas de trabalho específicas no que cabe à realização de visitas domiciliares, de modo a garantir maior segurança aos profissionais. Por isso as visitas domiciliares ocorrem sempre em duplas,

assegurando menor receio dos profissionais para a realização da atividade. Houve, inclusive, relato de um dos burocratas de que embora as visitas ocorram com a utilização de veículos, os locais que transitam são bastante perigosos e exigem muita atenção e cautela dos profissionais que atuam no território.

No **CRAS Taquaril**, implantado em 06/08/2009, os profissionais possuem uma idade média de 33 anos, e a equipe é formada por 4 mulheres, sendo 3 Assistentes Sociais e 1 Psicólogo, conforme o padrão estabelecido pela Prefeitura de Belo Horizonte de acordo com a NOB-RH (2006). Destaca-se que 2 profissionais possuem pós-graduação (especialização) em temas correlatos à Política de Assistência Social. No momento da realização das entrevistas e acompanhamento das profissionais do equipamento, uma das Assistentes Sociais não fora entrevista pois se encontrava em licença maternidade.

Das profissionais entrevistadas, 2 tinham o PAIF como sua primeira experiência profissional no SUAS, sendo que uma delas também no âmbito da Assistência Social, visto que após se formar havia atuado em áreas não correlatas. Já a outra profissional havia atuado como Assistente Social em regularização fundiária e a terceira burocrata havia trabalhado por um período de aproximadamente 2 anos em CRAS de município de pequeno porte.

Embora a atuação de tal profissional tenha sido no PAIF, nos foi relatado diferenças consideráveis entre o trabalho ofertado no município de pequeno porte em que atuou e a metrópole, sobretudo no que cabe à facilidade de articulação da rede socioassistencial e intersetorial que ocorria de maneira mais fluída no município de pequeno porte, segundo a mesma pelo próprio tamanho da rede que favorecia retornos mais rápidos e positivos acerca das solicitações e encaminhamentos das famílias atendidas e ou acompanhadas, impactando na diminuição das vulnerabilidades sociais.

Outro ponto destacado foi a diferença da formação da equipe profissional, em Belo Horizonte composta por 3 Assistentes Sociais e 1 Psicólogo em todos os equipamentos da capital, diferente do município em que atuava onde a equipe era formada por 2 Assistentes Sociais e 2 Psicólogos, o que segundo informado por uma das profissionais entrevistadas, não impacta diretamente nos resultados do serviço, embora os psicólogos ‘sintam-se sozinhos’ e apresentem algumas dificuldades no processo de discussão e implementação do serviço.

5.1.1. Organização e Rotina de Trabalho: Entre o Prescrito e o Real

De acordo com o estabelecido no Guia de Orientações Técnicas do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009a), o alcance dos objetivos estabelecidos para o serviço requer a organização gerencial que corresponde às atividades de direção, planejamento, monitoramento e avaliação das ações previstas, assegurando a geração de informações sobre a execução e qualidade do serviço prestado à população em situação de vulnerabilidade social atendida e ou acompanhada pelo PAIF visto que tais informações favorecem o melhor direcionamento das intervenções, bem como a sua eficiência e eficácia.

Embora seja fundamental a contribuição dos burocratas de nível de rua, tal função de organização das atividades executadas no âmbito do serviço é do coordenador(a) do CRAS, que se responsabiliza pela orientação de tomadas de decisões quanto a alocação de recursos humanos, mediação da execução do trabalho social com famílias, priorização de demandas, bem como a promoção de um modelo de gestão participativo.

Dentre as atribuições do coordenador no referido manual de orientações, destaca-se a necessidade de que o mesmo estimule momentos para a discussão de casos, bem como o fomento à formação e qualificação profissional, contribuindo para a capacitação continuada da equipe técnica do serviço, uniformização de conceitos e consequentemente aprimoramento do serviço.

Para a efetivação da análise da organização do trabalho dos burocratas de nível de rua do PAIF executado nos CRAS Taquaril e Alto Vera Cruz delimitamos os seguintes pontos centrais que possuem centralidade no Guia de Orientações Técnicas do PAIF (2012a): **realização de reuniões periódicas com a participação da equipe técnica e coordenador (a) do CRAS para a discussão de casos e organização do trabalho e atendimento das demandas espontâneas, bem como a periodicidade e motivos para a realização de visitas domiciliares.**

Quanto a essas questões veremos abaixo como cada equipe dos CRAS se organiza.

Realização de Reuniões Periódicas entre a Equipe Técnica e Coordenador do Serviço e Atendimento de Demandas Espontâneas

As equipes do PAIF executado nos **CRAS Taquaril e Alto Vera Cruz** **coincidentemente se reúnem toda segunda-feira** com a equipe administrativa e coordenadora do equipamento, de modo a organizarem a rotina do trabalho.

Quanto à discussão de casos, o **CRAS Taquaril** utiliza do espaço da reunião para o repasse de informações sobre casos complexos que avaliam ser importante compartilhar com os demais burocratas de nível de rua e coordenadora do serviço. Todas as burocratas entrevistadas, sobretudo as que têm o local como primeira experiência de trabalho, demonstraram que tal processo é fundamental para a efetivação de intervenções sociais mais assertivas e com segurança. Em tal momento, são repassadas e discutidas com a coordenação do serviço as melhores estratégias, de modo que a coordenadora repassa diretrizes à equipe sobre como conduzir o acompanhamento das famílias.

A participação da coordenadora do equipamento do Taquaril na discussão dos casos e questões administrativas é demonstrada no relato abaixo.

***Relato 1:** Normalmente ela participa. Principalmente quando é um caso que a gente precisa de outra política pública a gente sempre procura discutir com ela. E as vezes a gente discute também primeiro e depois passa para ela o que que a gente definiu com essas questões, mas a gente procura sempre tá junto até para ela nos dar algumas orientações.*

No **Alto Vera Cruz**, a equipe relata que maior ênfase é dada ao processo de planejamento de atividades para a semana, como a realização das oficinas em grupo, participação em reuniões, entre outros, e em geral não resta tempo suficiente para uma discussão mais minuciosa acerca dos casos complexos e apenas ‘trocam uma ideia’ quanto às intervenções durante a reunião e em momentos menos formais como durante o café ou entre um atendimento e outro, e todos os técnicos são diretamente envolvidos no acompanhamento desse tipo de demanda, conforme relato de uma das burocratas. Para tais casos recorrem ainda à coordenadora do serviço, que repassa algumas sugestões e orientações quanto à condução dos casos.

Ainda que busquem a realização das discussões acerca do acompanhamento das famílias, os burocratas sentem que tal processo é insuficiente, como pode ser visto no relato abaixo.

Relato 2: Trocar uma ideia a respeito dos casos a gente troca, mas já tem um tempo que temos sentido que a discussão de casos está um pouco deficiente. A gente sente que precisaria mais de ter esse apoio sabe, ter para quem levar, discutir e compartilhar isso com a gente. Quando é um caso mais complexo a gente troca uma ideia entre a equipe técnica, poucas vezes a gente leva para a reunião, porque em geral na reunião existe uma demanda tão grande de planejamento que muitas vezes impede que a gente consiga levar e discutir casos.

Entrevistadora: A discussão de casos conta com a participação da coordenadora?

Entrevistada: Envolve porque igual estou te falando porque por exemplo não tem a reunião, mas eu estou com um caso complexo vou até ela, sento e discutimos quanto a condução. E além disso trocamos ideias entre nós técnicos. Os casos mais polêmicos normalmente não ficam com um técnico só, todos são envolvidos, mesmo nessas famílias que a gente distribuiu para fazer o acompanhamento, muitas vezes aquelas que tem muitas questões de vulnerabilidade a serem trabalhadas tem envolvimento de mais de um técnico ou as vezes compartilhamos com todos.

De acordo com o Guia de Orientações Técnicas do PAIF (2012a), as reuniões de planejamento devem ser compostas por tempo suficiente para delimitar o que fazer, como fazer, discussão das situações de vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias, de modo a diminuir a resolução do ‘caso a caso’, coletivizando as ações de promoção de acesso a direitos.

Quanto ao **atendimento das demandas espontâneas no Alto Vera Cruz e Taquaril** é efetivado por todos os burocratas de nível de rua, destacando-se que em ambos equipamentos existe uma ‘rotatividade’ do atendimento de tais demandas, ou seja, se dividem para que haja sempre profissional responsável pela demanda espontânea. No Taquaril o atendimento às demandas espontâneas não ocorre às segundas-feiras no turno da manhã, pois neste período ocorre a realização da reunião de planejamento e discussão de casos.

No **Alto Vera Cruz**, nos momentos em que muitas pessoas buscam por atendimento, os profissionais se redistribuem de modo a pelo menos dois atenderem famílias. O atendimento de demandas espontâneas no Alto Vera Cruz é realizado todos os dias, excetuando os horários de reunião de planejamento que ocorre sempre às segundas-feiras pela manhã e sextas-feiras pois em tal dia é realizado o cadastro das famílias, a partir de acolhida, elaboração de relatórios entre outros. Entretanto, fomos informados de que ao chegar demandas emergenciais em tais horários, os burocratas de nível de rua pausam as atividades para o atendimento da demanda espontânea.

Visitas Domiciliares: Periodicidade e Motivos

Como visto na descrição do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, no capítulo anterior várias são as formas de acesso de uma família ao serviço, sendo as principais a partir de demanda espontânea, quando a família vai ao equipamento para buscar a resolutividade de alguma situação ou demanda vivenciada; a partir de busca ativa, que corresponde aos casos em que a equipe de referência do serviço ‘buscam’ as famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade social com o objetivo de convidar para a participação de uma oficina em grupo e ou atendimento e acompanhamento de situações vivenciadas; e ainda para o atendimento das demandas encaminhadas pela rede socioassistencial e setorial a partir da identificação de situações possivelmente demandatárias de intervenção social.

A busca ativa se dá, entre outras formas, através da realização de **visitas domiciliares**. Tais visitas, de acordo com o estabelecido no Guia de Orientações Técnicas do PAIF (2012b) visa atender alguns propósitos, como a realização de acolhida domiciliar, quando o profissional vai até a casa dos usuários com o objetivo de identificar as necessidades e vulnerabilidades vivenciadas pela família. Nesse sentido, a visita domiciliar deve ser pautada na autonomia da família para receber o profissional em seu domicílio e ainda para a inserção de seus membros nas demais ações do PAIF. Além disso, as visitas domiciliares são utilizadas para o atendimento e ou acompanhamento de situações de vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias atendidas e ou acompanhadas pelo serviço sendo considerada na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais como estratégia essencial para a realização de trabalho social com famílias no âmbito do PAIF.

Acerca das visitas domiciliares, destaca-se a ‘insuficiência’ de meios para a efetivação de tal estratégia, como a disponibilização de veículo para visitas domiciliares no território citado de maneira recorrente pelos burocratas de nível de rua. A disponibilização de veículo no **Alto Vera Cruz e Taquaril**, ocorre uma vez por semana. Além disso, relatam que existe uma insuficiência de profissionais para a realização de todas as atividades correlatas ao PAIF.

No **Alto Vera Cruz**, como já mencionado, a atividade ocorre em duplas em razão das características do próprio território, sobretudo tráfico e violência, o que demanda a

saída de dois burocratas para a realização das visitas domiciliares por semana, ou seja, metade da equipe técnica do serviço.

Não existe no equipamento um cronograma de visitas a serem realizadas, assim a decisão de quais burocratas de nível de rua realizarão tal atividade é discutida e delimitada entre eles. Em geral, conforme relato se em uma semana vai uma dupla de burocratas na semana subsequente ficam responsáveis por fazê-las os profissionais que não realizaram tal atividade na semana anterior, salvaguardando casos emergenciais que já contam com um profissional de referência. Nestes casos, o burocrata que acompanha o caso realiza a visita, independentemente de ter ido na semana anterior.

A delimitação de quais famílias serão visitadas no **Alto Vera Cruz** se dá a partir da percepção dos burocratas de quais são os locais em que a visita é fundamental para o trabalho social com famílias. Fomos informados que todas as famílias que estão em acompanhamento no PAIF receberam pelo menos uma visita com o intuito de identificar o contexto familiar e domiciliar, uma vez que tal estratégia é fundamental para a efetivação do processo de acompanhamento social.

Fomos informados ainda que as visitas ocorreram em maior número nos domicílios das famílias que estão em acompanhamento e não frequentam o equipamento, visto que algumas recorrem ao CRAS com regularidade, o que diminui a necessidade de ir ao domicílio.

Todos os burocratas de nível de rua relataram ser uma estratégia essencial para a identificação das vulnerabilidades e potencialidades das famílias que acompanham, possibilitando o manejo de diversas situações a partir de fatores identificados nas visitas domiciliares. Além das famílias em acompanhamento no PAIF, são priorizadas visitas demandadas pelo Ministério Público, Saúde e Centro de Referência Especializado de Assistência Social- CREAS. Ocorrem solicitações de informações acerca de famílias residentes no território de maneira recorrente por tais serviços socioassistenciais e setoriais que em geral demandam a realização de visita domiciliar para subsidiar o retorno para a rede.

As distâncias físicas entre os domicílios e o equipamento, embora trate de um equipamento territorial local é um ponto dificultador relatado, visto dificulta a ida de muitas famílias ao equipamento e do mesmo modo a ida da equipe para a realização de visitas sem contar com o veículo. Como a disponibilização de carro para a atividade é

limitada a uma vez por semana, os profissionais entendem que a atividade se torna bastante limitada e menos efetiva.

Além disso, relatam que a insuficiência de equipe atuante no PAIF e responsável pelo atendimento e acompanhamento de famílias é outro ponto dificultador para a realização de visitas domiciliares, embora considerem a estratégia absolutamente fundamental.

No **CRAS Taquaril** as visitas são distribuídas pelos técnicos e previamente estabelecidas em cronograma estabelecido no planejamento das atividades. Deste modo, como contam com veículo uma vez por semana, a cada semana um burocrata de nível de rua se responsabiliza pela realização de visitas. Nos casos emergenciais se reorganizam para o burocrata responsável pelo acompanhamento do caso tenha condições de realizar a visita domiciliar mesmo que naquela semana o veículo não esteja disponibilizado para ele (a). O relato abaixo é elucidador quanto a isso

***Relato 3:** A visita agora é toda quinta-feira. A gente só tem carro na quinta-feira, aí fica o quadrinho lá, quem é que faz visita a cada quinta. Quando é um caso assim mais urgente, vamos supor que é um caso meu, mas minhas visitas só vão acontecer daqui duas ou três semanas, aí eu peço para eu dar um 'pulinho' lá entendeu? Às vezes conseguimos na regional, entramos em contato e mostramos 'olha, estou com um caso assim e tal' e estou precisando de um carro para visita, aí as vezes a gente consegue um carro emprestado.*

Como no **Alto Vera Cruz** também são priorizadas a partir da percepção dos burocratas as famílias em que a visita é fundamental, bem como àquelas em que foram solicitadas informações acerca da família pela rede socioassistencial e intersetorial, sobretudo pelo Ministério Público, Saúde e CREAS

Uma característica importante no **Taquaril** equivale à percepção dos burocratas de nível de rua acerca das visitas domiciliares como uma atividade fundamental no trabalho social com famílias. Foi relatado por uma das burocratas que a estratégia, ao menos como vêm sendo realizada pela mesma, não alcança os resultados esperados, ou seja, pouco favorece o levantamento das vulnerabilidades e potencialidades das famílias acompanhadas.

O relato abaixo demonstra a percepção de tal burocrata em relação à realização de visitas domiciliares.

Relato 4: *O que acontece, hoje a gente tem carro definido uma vez por semana para cada equipamento então a gente tem carro toda quinta-feira. E tem uma questão com visita que é o seguinte, um tempo atrás não existia esse carro então não existia visita. Teve uma briga por essa questão do carro e ficou definido o carro. Até então eram duas vezes por semana que tínhamos esse carro, e agora com a redução de gastos diminuiu para uma vez por semana. Algumas solicitações que chegam de outros serviços para a gente fazer visita a gente costuma fazer, a não ser que seja uma coisa que a gente acha que é muito fora da nossa alçada, aí a gente não vai, ou então combina de ir juntos com as pessoas que demandaram para ver se tem alguma demanda para o PAIF. **Além disso tem as 18 famílias que as vezes você nem consegue visitar todas. Eu por exemplo não consegui visitar todas as minhas famílias, as que eu acompanho né.** As vezes você programa, não dá tempo. O carro chega mais tarde. Então assim, tem o carro, ninguém te diz isso, mas assim tem uma briga para você ter carro. Então você não vai abrir mão do carro, você não vai deixar de visitar. Eu toda vez que vou atender uma família falo com as pessoas que elas podem receber uma visita, mas eu acho visita uma coisa muito complicada, pelo menos com as famílias que eu acompanho eu estava tentando combinar com elas uma data para eu visitar, para você não chegar lá do nada na casa da pessoa e para que ela esteja em casa também porque as vezes você vai e não está. Então acontece isso, as pessoas têm outras coisas para fazer. Então eu particularmente, isso é uma questão pessoal, eu não gosto de fazer visita domiciliar, não me ajuda muito.*

Ainda sobre a realização de visitas domiciliares, outra burocrata de nível de rua, embora acredite que as visitas domiciliares sejam importantes, considera difícil a operacionalização da atividade pois avalia que muitas vezes as visitas acabam sendo invasivas e busca sempre pactuar com as famílias os melhores horários e dia para a realização da visita domiciliar.

Outro relato de profissional do **Taquaril** ao ser perguntado sobre o mesmo assunto é importante ao passo que afirma que as visitas domiciliares potencializam as intervenções sociais realizadas junto às famílias que acompanha, visto que em ampla medida identifica situações não relatadas no equipamento quanto a vulnerabilidades objetivas, como ausência de alimentos, água e luz em razão do não pagamento de contas, entre outros, bem como vulnerabilidades relacionais e subjetivas como violência intrafamiliar, abandono de idoso, evasão escolar, entre outros. Além das visitas direcionadas às famílias que acompanha e demandas encaminhadas pela rede socioassistencial e intersetorial, tenta quão mais possível ir até o domicílio de pessoas que recorrem ao equipamento com regularidade, visto que através das visitas conseguirá identificar vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias e conseguirá delimitar melhor as intervenções sociais e consequentemente o alcance de melhores resultados.

Uma análise importante equivale ao relato de dois dos três burocratas entrevistados no **Taquaril** de que **não consideram a visita domiciliar**, embora seja um mecanismo fundamental para a realização de trabalho social com famílias no âmbito do PAIF de acordo com as normativas do serviço, como uma **estratégia ‘diferencial’** para melhor identificação das necessidades e vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias atendidas e ou acompanhadas com o objetivo de favorecer a consecução de intervenções sociais mais efetivas, o que fica evidenciado sobretudo pelo relato de uma técnica de que não realizou visita a todas as famílias que acompanha no âmbito do serviço.

Embora a questão da ‘insuficiência’ de transporte apareça nos relatos, tem-se a participação da regional na provisão de veículo em casos emergenciais, o que permite o atendimento de demandas urgentes, ampliando a cobertura de famílias visitadas.

O não estabelecimento de visitas domiciliares periódicas às famílias em acompanhamento pelos burocratas de nível de rua do **Taquaril** indica, entre outros fatores, que a equipe considera a estratégia pouco eficaz e deste modo não priorizam a consecução da estratégia no processo de acompanhamento de famílias.

Além da limitação de insumos para a realização do trabalho com famílias, a exemplo do carro discutido acima, destaca-se o número reduzido de técnicos, embora o número de profissionais esteja adequado ao disposto nas normatizações do serviço. O número de profissionais para atender as demandas das famílias compactua com o argumento trazido por Lipsky (1980) quando afirma que os burocratas se organizam a partir das condições que lhe são impostas, e a partir disso delimitam as prioridades e estratégias de intervenção que não necessariamente equivalem às mais efetivas. Como pôde ser claramente identificado, a equipe delimita suas prioridades a partir das demandas urgentes que lhes são apresentadas, sobretudo pela rede socioassistencial e intersetorial, em contrapartida algumas das famílias que são acompanhadas não haviam recebido nenhuma visita domiciliar ou ocorreram apenas uma vez.

Destaca-se que as visitas domiciliares além de serem consideradas como uma atividade essencial para a realização do trabalho social pelo fato de que, em tese, potencializam o conhecimento do cotidiano das famílias sobretudo quanto aos vínculos familiares e comunitários que em geral escapam às entrevistas realizadas no ‘escritório’. Além disso, importa dizer que tal atividade é considerada como fundamental para o

processo de trabalho do Assistente Social, tratando-se inclusive de instrumento metodológico-operativo abordado na formação acadêmica de tal profissional.

Contudo, as visitas domiciliares só serão efetivas se os burocratas de nível de rua que possuem tal atribuição a considerarem necessária e favorecedora do acompanhamento familiar, uma vez que requer uma disponibilidade de tempo já escasso conforme relato dos mesmos, habilidades profissionais para a identificação de vulnerabilidades sociais no domicílio e consequentemente melhores intervenções e ainda ‘negociação e articulação’ para disponibilização dos insumos necessários para a realização da atividade, principalmente veículo.

Sistematizamos as informações discutidas na tabela abaixo.

Tabela 5: Resumo da Organização e Rotina de Trabalho

Indicadores / Resumo das Rotinas e Organização das Atividades	Alto Vera Cruz	Taquaril
Reunião de Planejamento (equipe técnica e coordenador)	1 Semanal	1 Semanal
Discussão de Casos	Individualmente com o coordenador e entre os burocratas “quando é possível”.	Reunião de Planejamento, individualmente com o coordenador e entre os burocratas “quando é possível”.
Atendimento de Demanda Espontânea	Realizada todos os dias da semana, salvaguardando a segunda-feira quando a Reunião de Planejamento é realizada e sexta-feira quando os técnicos se responsabilizam pelo preenchimento de cadastros e relatório.	Realizada todos os dias da semana, salvaguardando a segunda-feira quando a Reunião de Planejamento é realizada
Disponibilidade de veículo para realização de Visita Domiciliar	1 vez por semana	1 vez por semana
Realização de Visitas Domiciliares	Ocorrem em duplas, assim de 15 em 15 dias uma mesma dupla realiza a atividade	Ocorre individualmente, e a cada semana 1 burocrata fica responsável. Periodicidade mensal para cada profissional

Definição dos domicílios/ famílias visitadas	Famílias em Acompanhamento: burocrata Emergenciais: a partir de encaminhamento da rede socioassistencial e setorial	Famílias em Acompanhamento: burocrata Emergenciais: a partir de encaminhamento da rede socioassistencial e setorial
Famílias em acompanhamento social em sua totalidade visitadas	Sim	Não
Todos os burocratas consideram as visitas domiciliares como uma estratégia essencial ao serviço	Sim	Não
Cronograma de visitas domiciliares	Não	Sim
Articulação da rede socioassistencial e setorial	Coordenador	Coordenador

Ao compararmos os dois serviços estudados vimos que existem diferenças consideráveis na forma como cada equipamento organiza as rotinas de trabalho, sobretudo no que cabe à delimitação e periodicidade de visitas domiciliares.

Esta diferença, como já discutido, vincula-se ao fato de que no **Alto Vera Cruz** as visitas são realizadas em duplas considerando o risco à segurança dos profissionais acarretada pelos altos níveis de violência e tráfico de drogas.

Embora as visitas domiciliares ocorram em duplas todas as famílias em acompanhamento do PAIF executado no Alto Vera Cruz receberam pelo menos uma visita do burocrata responsável pelo acompanhamento, o que não ocorreu no **Taquaril** uma vez que os técnicos relataram que nem todas as famílias acompanhadas receberam visita domiciliar como anteriormente discutido.

Os entrevistados do PAIF executado nos dois serviços atribuem como fundamental o papel do coordenador do CRAS como articulador da rede socioassistencial e intersetorial, minimizando o tempo para recebimento das demandas pela rede, bem como retornos quanto aos encaminhamentos, embora ainda seja nos dois equipamentos considerado bastante frágil. Destaca-se que a atividade é essencial para viabilizar o acesso das famílias aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e setoriais, favorecendo o alcance dos resultados esperados no âmbito do serviço.

Em linhas gerais, podemos afirmar que a organização e rotina das atividades realizadas nos dois locais se devem às normas estabelecidas pela SMAAS, como disponibilidade de veículo, bem como à adaptação local do serviço, a partir de características do território e percepção dos burocratas de nível de rua acerca da efetividade das atividades.

Abaixo discutiremos com mais aprofundamento sobre a percepção dos profissionais sobre o serviço e a atuação dos mesmos a partir da concepção por eles apreendida.

5.1.2. Os Conflitos estabelecidos entre os Burocratas de Nível de Rua e o Nível Central: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF na perspectiva dos Burocratas de Nível de Rua

Como disposto anteriormente a partir de Lipsky (1980), as características peculiares dos serviços oferecidos através dos burocratas de nível de rua os tornam foco primário de conflitos comunitários, visto que os órgãos onde estão fornecem benefícios e serviços públicos. Deste modo, eles são *locus* de decisões individuais sobre cidadãos, tornando-os alvos prioritários de protestos. Desta forma, Lipsky (1980) também discute a influência da comunidade na qual se localiza o aparelho público sobre o trabalho do burocrata de nível de rua que nele atua.

Conforme discutido, ao abordar a autonomia relativa das autoridades organizacionais, Lipsky (1980) afirma que ao contrário do que algumas linhas de pensamento assumem, muitas vezes os trabalhadores dos níveis mais baixos da hierarquia possuem altos níveis de não cumprimento das regras estabelecidas pelos níveis superiores porque não compartilham dos mesmos objetivos de seus superiores e mesmo a existência de incentivos advindos dos superiores é insuficiente para deter as possibilidades de medidas contrárias que os participantes dos níveis inferiores podem realizar.

De acordo com o autor, em muitas situações os diferentes níveis de organização são mais apropriadamente concebidos como intrinsecamente em conflito entre eles do que mutuamente colaborativos e positivamente reativos. Isso se deve ao fato de que os burocratas de nível de rua podem ter interesses distintos, bem como os recursos utilizados para alcançar tais objetivos serem distintos entre os atores envolvidos, Tais discrepâncias

não ocorrem por erros ou falhas no sistema de regras e sim devido à estrutura da situação de trabalho na qual os interesses antagônicos dos trabalhadores surgem.

Tal situação ficou bastante evidenciada ao indagar aos burocratas de nível de rua quanto ao local de moradia dos mesmos, onde um dos burocratas atuantes no Taquaril tem seu local de residência no território de abrangência do equipamento, inclusive informou que mora bem próximo do CRAS.

Abaixo destacamos o fragmento da entrevista em que tal informação foi repassada e discutida.

Entrevistadora: *Você reside no território de abrangência do CRAS?*

Entrevistada: *Sim*

Entrevistadora: *Há muitos anos?*

Entrevistada: *Não, têm 17 anos que moro aqui.*

Entrevistadora: *Então muitas dessas famílias que são acompanhadas no PAIF, você já conhecia?*

Entrevistada: *Conhecia. Assim, com uma certa distância, né? Vizinho de fulano, vizinho de cicrano. Alguma coisa a gente fica sabendo, mas assim de ter amizade, de ir a casa visitar não. Só mesmo de conhecer pessoas em comum.*

Entrevistadora: *E você acha que já as conhecer facilita o seu trabalho?*

Entrevistada: *Não. Eu acho que dificulta muito porque as pessoas não entendem muito né? Eu brinco aqui que eu faço atendimento todos os dias, sábado e domingo também. Porque acaba que você sai na rua para fazer uma compra a pessoa te para na rua, te pergunta né? Como que é lá? Tem aquela questão de que eles acham que por me conhecer, vão conseguir algo a mais, o 'jeitinho brasileiro' que eu não gosto de agir dessa forma, mas acaba que como você entende mais a família né, dependendo do problema da família, não custa nada dar uma forcinha. As pessoas passam por situações difíceis, então acaba que você faz um pouco disso.*

Mas eu tenho o ponto positivo de que moro perto do CRAS, rapidinho eu tô em casa. Tem vantagens também, mas hoje se eu pudesse escolher acho que não escolheria trabalhar próximo de casa não.

O relato demonstra claramente que a vivência da profissional próxima às famílias atendidas e ou acompanhadas pelo PAIF e sua proximidade da dinâmica do território impacta no trabalho da mesma uma vez que se apresenta mais sensível às situações de vulnerabilidade vivenciada pelas famílias. Como pôde ser visto a relação da profissional com as famílias no cotidiano opera favoravelmente no atendimento das demandas apresentadas pelas famílias.

Retomando a discussão de Lipsky (1980), uma questão importante é o fato de que os burocratas de nível de rua deverão lidar cotidianamente com as reações pessoais dos beneficiários dos serviços públicos às ações executadas pelos profissionais. Os burocratas representam de acordo com o autor as esperanças dos cidadãos por um tratamento justo e efetivo.

As políticas públicas estimulam a interação em nível local entre os profissionais implementadores e os cidadãos, permitindo que sucessivas trocas ocorram entre os agentes envolvidos. Deste modo, as políticas públicas terão seus resultados impactados a partir das interações estabelecidas entre os atores envolvidos. No caso analisado é evidenciada pela burocrata a expectativa a ela atribuída pela população do território que utiliza os serviços ofertados pelo CRAS de que a mesma responderá positivamente às mais diversas demandas das famílias uma vez que como residente do território conhece a dinâmica social local e as vulnerabilidades vivenciadas pela população de maneira mais próxima que os demais profissionais.

5.1.2.1. Atividades Realizadas no PAIF

Um importante fator de análise são as atividades realizadas no PAIF, tendo como linha de base o estabelecido na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009a), que delimita as atividades essenciais para a realização de trabalho social com famílias, sendo elas: acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; oficinas com famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação; comunicação e defesa de direitos; promoção do acesso à documentação pessoal; mobilização para cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatório e ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; e busca ativa.

Os temas afetos à discussão e estudo de caso, planejamento das atividades, atendimento de demandas espontâneas, visitas domiciliares, conhecimento do território, busca e articulação da rede socioassistencial foram anteriormente tratados, portanto abaixo daremos ênfase quanto a realização de **oficinas em grupos, acompanhamento familiar, atividades e campanhas comunitárias, promoção de acesso a documentação civil e elaboração de relatórios e ou prontuários.**

No **Alto Vera Cruz** são realizadas diversas **oficinas em grupos**, de acordo com as diretrizes e normatizações do PAIF e considerando as características territoriais e

sociais locais. Para tentar captar as características locais, utilizaram dados quantitativos encaminhados pela SMAAS, além das demandas evidenciadas a partir do processo de atendimento e acompanhamento de famílias no PAIF.

Conforme destacado pelos profissionais são realizadas oficinas de reflexão e de ação, grupos de convivência, entre outros que podem ser vistos nos relatos abaixo.

Relato 5: *Com os beneficiários do Programa Bolsa Família e BPC, oficinas com famílias, oficinas com mulheres e algumas atividades desenvolvidas com os adolescentes também porque aqui no território a gente tem uma realidade de envolvimento dos jovens com o tráfico muito forte, então eles estavam muito ociosos, muitas vezes até aqui na porta do CRAS e a gente vendo esse jovem andando 'pra lá e pra cá' e sabíamos que eles queriam dizer alguma coisa, vamos então escutar, e aí a gente começou a propor para eles atividades de convivência com a ideia de formar um grupo de convivência com esses adolescentes que a maioria está envolvida com o tráfico e aí a gente fez atividade de reconhecimento do território propondo atividades fora do CRAS, atividades de socialização e fortalecimento de vínculos. A gente fez uma parceria com o CREAS, que é o Cine Clube comentado e aí a gente fez o cinema com pipoca aqui no CRAS. A gente fez uma articulação com o Fica Vivo também. Eles tiveram uma semana chamada "Giro Jovem", sabe. Tiveram uma semana onde falamos sobre os direitos socioassistenciais, documentação, direito da família a fazer cadastro no CRAS. Eram temas transversais essas atividades. Então a gente fez um passeio fora, uma atividade externa. Com o Fica Vivo trabalhamos na oficina de grafiteagem, tratando o tema do pertencimento através da arte, a outra oficineira de lá trabalhou a questão do lúdico, artesanato manual, e os técnicos do CRAS desenvolveram a questão do cine com a gente e trabalhamos também a importância da documentação com eles. Então esse tema da juventude foi eu que puxei as atividades a partir desse olhar mesmo, sabe. Dessa juventude que está invisível aqui no Alto, o que podemos oportunizar para eles frente ao que o território oferece a partir do tráfico.*

Relato 12: *A gente fez oficina para o público do BPC deficiente e do Bolsa Família que eu considero essencial, esse ano a gente conseguiu trazer esse público que era um grupo que a gente não conseguia trazer e esse ano conseguimos então eu considero muito positivo. Principalmente para o público do BPC que de alguma forma é um público que nenhuma política pública abarca e que está aqui dentro do território. Tá aqui no CRAS demanda um atendimento, dois atendimentos e aí vemos que o que eles precisam não é o atendimento e sim de uma atividade coletiva, um momento de socialização, acho que esse ano também foi importante por causa disso.*

É possível identificar através dos relatos apresentados que o **Alto Vera Cruz** realiza diversas oficinas em grupos a partir das demandas e vulnerabilidades sociais identificadas no território de abrangência, atendendo ao público prioritário no âmbito do PAIF, ou seja, beneficiários do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, além de oficinas com famílias, tratando temas correlatos ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

De acordo com os burocratas de nível de rua as oficinas em grupo tem uma média de duração de 2 meses, onde ocorrem encontros semanais dos participantes e a perspectiva é de que tais oficinas tenham em breve caráter de serviço, ou seja, tenham seu tempo de execução alargados e continuados.

Já no **Taquaril** a equipe demonstra a dificuldade de realização de oficinas em grupo em razão do espaço físico do equipamento que não comporta a consecução de atividades dessa natureza. Como já discutido, quando fazem algum tipo de atividade em grupo utilizam espaços de equipamentos nas proximidades. Contudo os mesmos não são adequados para a oferta da oficina em grupo.

A única oficina em grupo realizada pelo Taquaril tem como objetivo o favorecimento de reflexão junto a famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família- PBF, como explicitado abaixo.

Relato 6: (...) a gente teve uma oficina de reflexão com as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do bolsa família. Então a gente traz uma atividade mas falamos basicamente da situação de descumprimento de condicionalidade. Por que ele está descumprindo né? Quais são os critérios do bolsa família, o que está ligado a esse descumprimento, é basicamente da educação, dificilmente chega alguma demanda de descumprimento na área de saúde. Então trabalhamos a questão da escola, a relação da escola e ao final da atividade cada responsável familiar faz o seu recurso que é a justificativa das faltas daquela criança. Então eu acho que isso a gente tenta trazer, eu não sei, é difícil chamar isso de prevenção porque ela já está descumprindo. Na grande maioria não é a primeira vez que ela está descumprindo.

A listagem de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades tem periodicidade mínima bimestral, ou seja, a cada dois meses são auferidos a frequência de crianças e adolescentes beneficiárias do Programa Bolsa Família- PBF, que precisam contar no mínimo com subsequentemente 85 e 75% de frequência escolar para recebimento do benefício.

As famílias em situação de descumprimento de condicionalidades participam da oficina com vistas ao preenchimento do recurso para não ter o benefício suspenso ou cancelado, sendo de responsabilidade dos técnicos do PAIF o deferimento ou não do motivo apresentado pela família, como pode ser visto abaixo.

Relato 7: Igual discutimos a questão de indeferir ou não o recurso da família em descumprimento de condicionalidades. Quem defere ou não é a gente, em Março, por exemplo, chega uma lista. A criança faltou lá em Outubro, chega o descumprimento agora em Março. Alguns estão bloqueados, alguns receberam advertência, e outros com recursos suspensos por 60 dias. Então a gente tem que interferir, dependendo do que a pessoa te fala você tem condições de indeferir, por exemplo, eu tenho uma criança que não foi para a escola, pois estava viajando

com os pais. Mas o que isso significa isso foi positivo ou não, a gente analisa o contexto mesmo. Não é deferir ou indeferir sem analisar a família.

Destaca-se que o preenchimento de recursos de situações de descumprimento de condicionalidades é realizado pelas equipes de todos os CRAS/PAIF de Belo Horizonte. Inclusive, a equipe do PAIF Alto Vera Cruz também nos relatou quanto ao processo e a forma utilizada pelos mesmos para avaliação dos recursos apresentados que em geral também é bastante favorável às famílias, uma vez que ponderam o fato de que o não recebimento do benefício do PBF vai ampliar as vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias.

A **promoção do acesso a documentação civil** é realizada de maneira bastante similar nos dois locais estudados, ou seja, é desenvolvido a partir de encontros no CRAS realizados uma vez por semana onde é tratado em primeiro momento a importância do acesso a documentação civil para o exercício dos direitos civis, sociais e políticos, e em sequência apoiam os participantes no preenchimento de requerimentos de acesso à documentação.

Nos dois casos estudados, existe uma divulgação ampla no território acerca da oferta de tal atividade no âmbito do PAIF, embora nos dois equipamentos a maior divulgação é feita entre as famílias, ou seja uma pessoa participa e repassa informações de que existe o serviço, o dia e forma de funcionamento. Além disso, quando os burocratas identificam famílias que contem com membros que não possui acesso a algum tipo de documentação básica quando da realização do preenchimento de cadastro de levantamento de socioeconomia no CRAS, são direcionados para participação

Já quando se trata do processo de **acompanhamento social de famílias**, cabe destacar que considerando que a distinção entre atendimento e acompanhamento já foi elucidada nessa dissertação, aqui dispensaremos tal análise e focaremos na descrição do processo de acompanhamento de famílias realizado no CRAS Alto Vera Cruz e Taquaril.

Para tanto abordaremos como ocorreu o processo de seleção de famílias a serem acompanhadas pelo PAIF, a metodologia de acompanhamento utilizada e a percepção dos burocratas de nível de rua acerca do assunto.

De acordo com o Guia de Orientações Técnicas do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF (2012b), a necessidade de acompanhamento

familiar decorre de decisão conjunta entre o burocrata de nível de rua e a família, a partir de estudo social realizado pelo técnico e o desejo da família em participar do processo de acompanhamento familiar.

Tal afirmação denota o caráter generalista da normatização relacionada ao serviço para a delimitação de quais famílias passarão pelo processo de acompanhamento, tendo em vista a necessária adequação das atividades a partir de características territoriais e sociais locais. Nesse sentido, a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social-SMAAS definiu os critérios a serem utilizados em todos os equipamentos da capital para o acompanhamento familiar.

As famílias acompanhadas pelo PAIF seriam identificadas a partir dos critérios de elegibilidade dispostos abaixo:

- Índice de Desenvolvimento Familiar- IDF igual ou menor que 0,5;
- Ser morador do território do BH Cidadania⁸;
- Renda per capita igual ou menor que R\$77,00;
- Estar devidamente cadastrado no CadÚnico;

Além dos critérios acima, todas as famílias contrarreferenciadas ao CRAS pelo CREAS são incluídas em acompanhamento familiar, conforme relato dos burocratas atuantes nos dois equipamentos.

Importa destacar aqui que o processo de acompanhamento familiar exige uma intervenção sistematizada e continuada envolvendo os agentes implementadores diretamente e ainda uma maior articulação da rede socioassistencial e intersetorial.

No **Guia de Orientações Técnicas do PAIF (2012b)**, as famílias prioritárias para acompanhamento são famílias com baixo ou nulo acesso às políticas públicas de saúde, educação e demais direitos, sobretudo famílias monoparentais chefiadas por mulheres, com dependentes; famílias originárias de outras localidades, sem vínculos familiares e comunitários e sem acesso a serviços e benefícios socioassistenciais; famílias recém-retiradas de seu território de origem, em função da implementação de empreendimentos

⁸ O Programa BH Cidadania foi implantado pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais em 2002, e pressupõe a integração das políticas públicas municipais com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias identificadas a partir da utilização de indicadores sociais (Bronzo, 2010).

O Projeto Família Cidadã integra o referido Programa e busca o fortalecimento e otimização das ações desenvolvidas visando a promoção dos direitos e melhoria das condições de vida das famílias a partir do desenvolvimento de intervenções intersetoriais envolvendo as áreas de Transferência de Renda, Educação, Saúde, Assistência Social, Habitação, Qualificação Profissional e Trabalho, Segurança Alimentar e Nutricional, Cultura, Esportes e Lazer.

Em 2015 o Projeto foi ampliado para 34 Núcleos BH Cidadania, com meta de atendimento de 2.040 famílias. Destaca-se que em cada núcleo do programa foi implantado um CRAS com o intuito de favorecer o alcance dos resultados.

Os referidos Núcleos foram selecionados a partir de georreferenciamento das situações de pobreza e vulnerabilidade social, bem como a cobertura dos serviços públicos nas localidades com maiores índices de pobreza e vulnerabilidade social de Belo Horizonte. Os Núcleos BH Cidadania são espaços públicos que se destinam à prestação de serviços à população em situação de vulnerabilidade, por isso a decisão da PBH foi de implantar um CRAS em cada Núcleo BH Cidadania.

com impactos ambientais e sociais; famílias com moradia precária (sem instalações elétricas ou rede de esgoto, com espaço muito reduzido, em áreas com risco de deslizamento, vivenciando situações declaradas de calamidade pública, dentre outras); famílias vivendo em territórios com conflitos fundiários (indígenas, quilombolas, extrativistas, dentre outros); famílias pertencentes aos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganos e outros); famílias que vivenciam situações de discriminação étnico-raciais, culturais, etárias, de gênero, orientação sexual, deficiências físicas e intelectuais, entre outros; famílias que vivenciam situações de extrema violência (áreas com presença do crime organizado, tráfico de drogas, dentre outros); e famílias que não possuem renda, ou a renda é precária, enfrentando o desemprego e dificuldades de prover o sustento dos seus membros.

Foi com o intuito de dar materialidade à descrição de famílias prioritárias para acompanhamento familiar que a PBH desenvolveu os critérios de elegibilidade mencionados acima. A partir disso, seria possível a utilização de um padrão de critérios para acompanhamento de famílias em todos os CRAS da capital mineira e ainda o monitoramento da superação das vulnerabilidades sociais a partir das metas estabelecidas no Plano de Acompanhamento Familiar- PAF.

Tal modelo de acompanhamento tem 2 anos de duração, ou seja, no decorrer de 24 meses de acompanhamento sistematizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas pelas famílias acompanhadas e encaminhamentos para a rede de serviços socioassistenciais e setoriais, espera-se que as vulnerabilidades materiais, relacionais e de acesso a políticas públicas tenham sido ao menos minimizadas.

Ao término do período de acompanhamento as intervenções e seus resultados são avaliados e em sequência ocorre nova seleção de famílias para participação no processo. Destaca-se que as famílias que foram acompanhadas e ainda não obtiveram melhorias das situações de vulnerabilidade permanecem no PAIF embora não em acompanhamento, mas sendo atendidas quando chegam ao CRAS com alguma demanda espontânea.

Deste modo, quando os burocratas de nível de rua foram nomeados nos dois equipamentos estudados o processo de acompanhamento familiar a partir da perspectiva descrita acima já estava em andamento.

Contudo, o relato de uma das burocratas de nível de rua do **Taquaril** evidencia que a equipe do serviço ao analisar o andamento do acompanhamento entendeu que pouco

vinha contribuindo para a redução das vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias que naquele momento estavam em acompanhamento e optaram por finalizar o processo. Tais famílias eram a partir de então, como pode ser visto no relato, atendidas pelo serviço.

Relato 8: (...) Então quando eu entrei na verdade isso foi uma decisão nossa aqui no Taquaril, que a gente ia atender, na época tinha ficado eu não me lembro se a gente tinha 9 ou 11 famílias que ainda tinham permanecido em acompanhamento. Então a gente optou por atender as famílias, mas por não dar continuidade ao acompanhamento. Então a gente atendia na medida em que ela vinha para uma demanda espontânea, né.

O processo de seleção das famílias a serem acompanhadas pelo PAIF em todos os equipamentos de Belo Horizonte nos foi descrita pelos burocratas entrevistados. Para tanto, a Gerência de Informação e Monitoramento- GIM da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS realizou um mapeamento das famílias em situação de vulnerabilidade social distribuídas nos territórios a partir dos dados dispostos no Cadastro Único para Programas Sociais e critérios elencados acima para seleção de famílias do Família Cidadã.

Para cada CRAS e conseqüentemente cada território do BH Cidadania foram identificadas 100 famílias e os burocratas de nível de rua fariam a partir disso a busca ativa das famílias para inclusão no processo de acompanhamento.

Os relatos 16 e 17 demonstram a percepção dos profissionais do Alto Vera Cruz e Taquaril subsequentemente quanto ao processo de seleção das famílias para acompanhamento, embora os relatos acerca da fragilidade do processo tenha sido descrita por todos os burocratas entrevistados.

Relato 9 (Alto Vera Cruz): (...) o banco de dados do Programa Bolsa Família foi um banco distante da realidade, foi um banco obsoleto, foi um banco de, por exemplo, das famílias indicadas umas 20 ou 25 já tinham 10 anos de cadastro desatualizado, tinham mudado de território, já tinha mudado de situação de vida, então assim, gerou-se um retrabalho muito grande nesse processo de seleção das famílias porque veio do nível central uma listagem para nós técnicos e quando a gente foi in loco né, fazer visita e localizar as famílias para convidar para fazer parte do projeto a gente percebeu que a informação passada estava muito distante da realidade. Isso que te falei, famílias que já haviam mudado de endereço, já estavam empregados, família que já tinha tido a casa demolida, até reforma, intervenção urbana já havia sido feita. Então assim, eram famílias que não tinham seus cadastros atualizados por um período de 10 anos, então foi um banco de dados muito equivocado e muito distante da realidade nossa.

Relato 10 (Taquaril): Só que essa lista veio uma lista pronta, entendeu? Aí tinha a lista de 100 famílias que tinha que fazer a busca ativa dessas famílias só que

essa lista já veio para gente um pouco desatualizada, então o que acontece, você chega para família e encontrava famílias que já tinham superado a extrema pobreza. As famílias que foram enviadas inicialmente, na grande maioria já não estavam mais nesse perfil né, porque algumas tinham mudado, outras já não estavam mais no critério de renda e a questão do IDF porque a gente precisa que todas as famílias viessem ao equipamento atualizar o seu cadastro e com esse cadastro familiar a gente sentava e atualizava esses dados no SIGPS. Às vezes o IDF já superava 0,5 então já saía do critério.

A percepção dos burocratas atuantes no **Alto Vera Cruz e Taquaril** é bastante similar quanto ao entendimento de que a listagem de famílias a serem acompanhadas era pouco aderente à realidade do território, uma vez que muitas das famílias que haviam sido selecionadas na análise quantitativa elaborada pela GIM já não mais se enquadravam na perspectiva de trabalho.

Cabe destacar ainda que não houve a participação das equipes técnicas atuantes no PAIF no processo de delimitação de critérios a serem utilizados, uma vez que a listagem de famílias prioritárias foi produzida pela Gerência de Informação e Monitoramento-GIM e encaminhada aos CRAS para a realização do processo de busca ativa e acompanhamento familiar.

A partir de discussões realizadas entre os profissionais atuantes no PAIF com a equipe do BH Cidadania decidiu-se pela flexibilização do processo de modo que os burocratas de nível de rua poderiam incluir famílias no processo de acompanhamento a partir da percepção dos mesmos quanto às situações de vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias residentes nos territórios de abrangência do CRAS.

Os relatos dos burocratas de nível de rua dispostos abaixo retrata a ‘mudança’ no processo de seleção a partir da percepção da equipe técnica do serviço quanto a escolha das famílias a serem acompanhadas.

Relato 11 (Alto Vera Cruz): *Diante dessa falha que teve, aí o que aconteceu, aí nós técnicos discutimos com o pessoal do BH Cidadania e informamos que não estava legal o processo, que estava distante da nossa realidade, aí definiram que então poderíamos indicar famílias né. Tinha um cronograma, fechou-se o cronograma eles iriam abrir para critério técnico, teve critério técnico e teve critério gerencial, institucional para a indicação dessas famílias. Então institucional a partir dessa base de dados, fechou. A ideia inicial do projeto era essa, então como não atendeu a realidade foi aberto também para critério técnico, aí que a gente entrou fazendo a seleção das famílias, a gente pôde indicar algumas famílias a partir do que a gente elegeu como vulnerabilidade social, fatores de vulnerabilidade de justificassem a inclusão no Família Cidadã.*

Relato 12 (Taquaril): *Então com muitas discussões, pressão dos técnicos, “não dá certo, não sei o quê”, não só aqui, mas em Belo Horizonte inteira, começou-se a flexibilizar, mas isso já no finalzinho do processo, para entrada de outras famílias desde que houvesse uma justificativa. Então poderia não estar dentro*

desses quatro critérios, mas aí você tinha um campo chamado “justificativa do técnico”. Então isso abriu campo para novas famílias entrarem independente desses critérios iniciais.

Tais relatos exemplificam o argumento trazido por Lipsky (1980) ao demonstrar que os burocratas de nível de rua ocupam posição absolutamente crítica no processo de implementação de políticas públicas visto que embora sejam considerados trabalhadores “de níveis inferiores”, a discricionariedade que gozam é determinante para o acesso a direitos e benefícios públicos, pois a ampla maioria dos cidadãos acessam as políticas públicas através desses profissionais. Isso pôde ser claramente visto nos relatos uma vez que após recorrentes discussões e “pressão” da burocracia de nível de rua abriu-se a possibilidade de não utilização exclusiva dos critérios elaborados pela GIM para a seleção das famílias. A partir disso, abriu-se no SIGPS, onde os dados cadastrais das famílias eram atualizados para o acompanhamento do PAIF, a possibilidade de inclusão de outras que não precisavam enquadrar-se nos critérios iniciais através do preenchimento do campo *“justificativa do técnico”*.

No processo de entrevista fomos informados de que a ampla maioria das famílias a serem acompanhadas pelo PAIF foram selecionadas a partir da percepção da equipe técnica e preenchimento do campo *“justificativa do técnico”*, demonstrando novamente outro argumento trazido por Lipsky (1980) quando afirma que as decisões dos burocratas de nível de rua tendem a ser redistributivas e alocativas ao passo que ‘definem’ a elegibilidade dos beneficiários e intensificam as reivindicações dos cidadãos a bens e serviços públicos. O autor afirma que ao ampliar ou reduzir a disponibilidade de benefícios para a população de baixa renda, os burocratas implicitamente regulam o grau de redistribuição na sociedade.

Cabe esclarecer novamente que as famílias vulneráveis do território podem ser **atendidas ou acompanhadas** pela equipe do PAIF, sendo o processo de acompanhamento estruturado a partir de um planejamento disposto no Plano de Acompanhamento Familiar-PAF onde ficam mais bem delimitadas as metas e estratégias de intervenção para a minimização das vulnerabilidades, envolvendo para tanto a rede socioassistencial e setorial. Novamente é visível outro argumento de Lipsky (1980) quando afirma que o trabalho exercido pelos burocratas de nível de rua tem impacto considerável na vida das pessoas uma vez que são agentes de entrega das políticas públicas.

Entende-se que o processo de acompanhamento familiar tende a ser mais efetivo, pois além do fato de se ter um planejamento de intervenções pressupõe-se um acompanhamento sistemático e intervenções sociais em distintas áreas de modo a favorecer o alcance dos resultados propostos. O atendimento, por sua vez, tende a ter um caráter mais “emergencial” no acolhimento da demanda apresentada pela família naquele momento, sem contar necessariamente com o planejamento de intervenções, o que em geral minimiza os resultados frente a multidimensionalidade de vulnerabilidades que as famílias em situação de vulnerabilidade social apresentam.

A interação dos burocratas de nível de rua e as famílias também foi um ponto fundamental para a seleção daquelas que entrariam em processo de acompanhamento visto que nos foi relatado que muitas apresentavam demandas constantes de atendimento no CRAS e muitas vezes não se contava com “instrumentos” suficientes para apoiar as famílias na superação das vulnerabilidades.

Ao questionarmos sobre a seleção das famílias a serem acompanhadas pelo PAIF a partir da utilização de **justificativa técnica**, os burocratas informaram que fizeram um esforço para identificar famílias que vivenciam situações diversas de vulnerabilidades embora no corte de renda não necessariamente se enquadrem, como pode ser visto no relato abaixo.

***Relato 13:** Não foi renda só sabe, a gente tentou ver a vulnerabilidade de uma forma geral, família com pessoa com deficiência, mulheres chefes de família, é muito próximo do programa Bolsa Família também, presença de idosos e família numerosa. A vulnerabilidade é muito mais que a renda, é muito além da renda então as vezes a pessoa superou o recorte de renda, supera o ¼ do Salário Mínimo, só que as vezes outras vulnerabilidades de drogatição, gravidez na adolescência, de idoso vulnerável, mulher chefe de família que não pode trabalhar para tomar conta dos filhos, violência doméstica, alcoolismo, então a gente analisou esses outros fatores para além da renda. Tiveram casos que nosso foco principal foi a renda sim, em casamento com o Bolsa Família mas a gente não ficou preso a isso.*

A partir dos relatos e tendo como subsídio a reflexão trazida por Lipsky (1980), importa destacar que os burocratas atuam em Belo Horizonte sendo conduzidos através de normativas organizacionais, como foi a discussão e elaboração pela GIM das famílias a serem acompanhadas pelo PAIF, embora se espere que os burocratas tenham um certo grau de discricionariedade nas áreas em que atuam e onde é esperado que sejam especialistas, sendo munidos de relativa liberdade para a organização e execução de seu trabalho.

Ainda foi possível verificar que as instruções e padrões de seleção das famílias para acompanhamento no serviço não foram suficientes, a partir da percepção dos burocratas, para circunscrever todas as situações vivenciadas no cotidiano de trabalho. Lipsky (1980) nos diz disso afirmando que os agentes de nível de rua frequentemente atuam em situações bastante complexas para se reduzirem a formatos programáticos.

As **atividades comunitárias**, assim como as oficinas em grupo são ações que incorporam o modelo de intervenção do PAIF e são executadas nos dois equipamentos. Em ambas as atividades são pensadas a partir da identificação de situações específicas na comunidade que demandam intervenção, sobretudo através de campanhas informativas, palestras, entre outros. Tais atividades são incorporadas no Plano de Ação das unidades e os temas são selecionados a partir da percepção dos burocratas de nível de rua quanto às demandas mais importantes.

Importa ainda destacar que a **coletagerenciamento** de informações das famílias atendidas e ou acompanhadas pelo PAIF é realizada através do Sistema de Informação e Gestão de Políticas Sociais-SIGPS em todos os CRAS de Belo Horizonte.

O SIGPS é utilizado por todas as áreas correspondentes à Secretaria Municipal de Políticas Sociais- SMPS, sendo elas Assistência Social, Direitos de Cidadania e Segurança Alimentar e Nutricional. Além destas, o sistema é manuseado pelas Secretarias de Educação e Saúde com o objetivo de favorecer a reunião de informações atualizadas quanto ao público atendido, bem como favorecer o planejamento de intervenções e avaliação de resultados das políticas públicas.

Ao tratarmos do processo de coleta e análise de dados verificamos que a utilização do mesmo ocorre de maneira distinta no **Alto Vera Cruz e Taquaril**. Tal situação se deve ao fato de que no **Alto Vera Cruz** o SIGPS é utilizado apenas para o preenchimento das informações acerca das famílias em acompanhamento no PAIF, de maneira distinta do **Taquaril** onde o sistema alimenta informações de famílias do território que estão sendo atendidas e ou acompanhadas no serviço não se limitando exclusivamente às famílias que estão em acompanhamento no PAIF a partir do Família Cidadã.

Relato 14 (Alto Vera Cruz): (...) o sistema de gestão da prefeitura, o SIGPS, esse CRAS tem o sistema focado só para acompanhamento das famílias do Família Cidadã. Em outros locais já utilizam para todas as famílias do equipamento e aqui

dizem que a internet não suporta pois é a rádio, enfim se tivéssemos o cadastro de todas as famílias digitalizados não perderíamos tanto tempo, procurando e lendo arquivo, afinal estaria tudo informatizado. No sistema você visualiza a circulação do usuário não só aqui, mas em toda a rede, então eu sei qual é a trajetória dele, não preciso ficar gastando tempo para ligar para outros equipamentos e serviços para saber dele.

Em razão da dificuldade de utilização de outro tipo de conexão à internet, como cabo, fibra ótica, entre outros, uma vez que o local onde o CRAS funciona ainda não ‘alcança’ tais tipos de conexão, a equipe utiliza de internet à rádio que representa um menor desempenho da internet, além de ser extremamente influenciada por fatores naturais como chuva e vento que reduzem drasticamente a qualidade da conexão, chegando inclusive ao não funcionamento, optou-se no **Alto Vera Cruz** pela diminuição do escopo de utilização do SIGPS apenas às famílias em acompanhamento, como visto no relato acima.

Com isso, os burocratas de nível de rua do **Alto Vera Cruz** questionam a utilização dos instrumentais utilizados para a realização de entrevistas, atendimentos, entre outros tendo em vista que as informações coletadas não são digitalizadas o que impede o manuseio das mesmas para identificar as intervenções realizadas com as famílias, bem como para o planejamento e avaliação de atividades realizadas no PAIF. Isso é claramente evidenciado no relato abaixo.

Relato 15 (Alto Vera Cruz): Acho que na entrevista por exemplo perguntamos coisas de outras políticas que tomam um tempo que poderia ser melhor aproveitado para fazer outras coisas, é um preenchimento de cadastro imenso. Então assim, aquelas informações são eficazes e eficientes, para que eu estou coletando aquelas informações? Quem vai tratar aqueles dados? Para que coletar tantas informações se fica tudo arquivado aqui e não é nada digitado?

A impossibilidade da utilização do SIGPS para manuseio dos dados acarreta em descrédito dos burocratas de nível de rua quanto a importância e relevância das informações, podendo minimizar o interesse dos burocratas pela coleta de dados, bem como a qualidade das informações uma vez que entendem que sua utilização é extremamente prejudica em razão da não sistematização em ambiente informatizado, como visto no relato.

É possível concluir que os burocratas de nível de rua do **Alto Vera Cruz** consideram parte das informações coletadas nos instrumentais utilizados para a realização

de acolhida e entrevista como absolutamente burocráticos (“para cumprir o protocolo”), impactando negativamente na coleta de dados que realmente importam, ou ainda na realização de atividades que realmente vão gerar resultados.

5.1.2.2. O Exercício da Discricionariedade pelos Burocratas de Nível de Rua

Como pode ser percebido nas discussões trazidas até aqui, a discricionariedade exercida pelos burocratas de nível de rua não é influenciada exclusivamente pelo formato de organização e características de cada uma das unidades, embora tenhamos visto na seção anterior como tais características são impactantes, mas vincula-se também ao perfil e características dos burocratas, aqui incluídos valores e crenças dos profissionais em questão.

Reforça-se a afirmação acima a partir da análise das entrevistas realizadas com os burocratas de nível de rua e observações acerca da atuação dos mesmos onde foi possível concluir que embora estejam amparados em ampla medida pela organização institucional e gerencial, existem decisões tomadas individualmente.

O uso da discricionariedade na tomada de decisões no âmbito do PAIF foi identificado em diversas passagens das entrevistas e observações realizadas. Deste modo, buscaremos enfatizar aspectos individuais dos burocratas de nível de rua que impactem no processo de implementação do PAIF.

Uma questão importante equivale ao uso da discricionariedade por uma das burocratas de nível de rua do **Taquaril**. Tal profissional tem o território como seu local de moradia há aproximadamente 17 anos, como já discutido anteriormente.

Com isso, diversos atendimentos e encaminhamentos são por ela realizados pois “conhece a realidade das famílias” de maneira bastante próxima o que a deixa mais atenta e sensível às demandas e vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias do território.

Como relatado por tal burocrata, inclusive aos finais de semana realiza atendimentos às famílias que a encontram em espaços da comunidade como nas ruas e supermercados, reafirmando que a mesma se encontra mais implicada em atender favoravelmente às demandas das famílias.

Isso não significa que a profissional não esteja atenta às normas e regras assumidas no equipamento considerando a conclusão a que já chegamos de que a atuação

dos burocratas de nível de rua está em maior intensidade subsidiada pelas questões normativas e organizacionais, mas que em menor escala fazem decisões individuais.

Outra análise interessante quanto ao uso individual da discricionariedade equivale ao acompanhamento de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família- PBF que equivale a uma das competências dos burocratas de nível de rua do PAIF.

As famílias em situação de descumprimento de condicionalidades são prioritárias para o atendimento e ou acompanhamento pois o descumprimento em geral está diretamente vinculado às situações de risco, vulnerabilidade e violação de direitos. O entendimento e enfrentamento do descumprimento de condicionalidades compete às equipes do PAIF.

Tais técnicos se responsabilizam pelo preenchimento do Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família- Sicon⁹, exercendo papel discricionário na análise das justificativas apresentadas pelas famílias para o descumprimento de condicionalidades. A partir dessa análise e preenchimento da justificativa no Sicon, a transferência de renda do Programa Bolsa Família- PBF, é ou não suspenso ou cancelado.

Relato 29: (...) a questão de indeferir ou não o recurso da família em descumprimento de condicionalidades. Quem defere ou não é a gente, em Março por exemplo chega uma lista. A criança faltou lá em Outubro, chega o descumprimento agora em Março. Alguns estão bloqueados, alguns receberam advertência, e outros com recursos suspensos por 60 dias. Então a gente tem que interferir, dependendo do que a pessoa te fala você tem condições de indeferir por exemplo eu tenho uma criança que não foi para a escola pois estava viajando com o país. Mas o que isso significa, isso foi positivo ou não, a gente analisa o contexto mesmo. Não é deferir ou indeferir sem analisar a família.

O relato acima demonstra a discricionariedade assumida individualmente pelos técnicos de nível superior do PAIF. Cada profissional se responsabiliza pela análise da justificativa e deferimento ou não do recurso apresentado. Não há, de acordo com as informações trazidas pelos entrevistados, critérios institucionalizados para a realização desta atividade. Evidencia-se que o deferimento ou não da justificativa apresentada se

pauta pelo conhecimento da situação da família, o que pode acarretar em análises mais rigorosas ou permissivas.

Nesse sentido, fica evidenciado que os burocratas de nível de rua tomam decisões considerando os valores e crenças por eles assumidas, gerando inclusive um dos apontamentos trazidos por Lipsky (1980) quando trata dos dilemas assumidos pelos burocratas a partir do uso da discricionariedade visto que suas decisões apresentam implicações diretas nas vidas das famílias.

Outras características demarcam o uso individual da discricionariedade, como por exemplo quanto a seleção das famílias a serem acompanhadas e realização de visitas domiciliares.

Como vimos, a seleção de famílias para acompanhamento no âmbito do PAIF foi realizada a partir de levantamento quantitativo das vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados pelas famílias referenciadas ao CRAS a partir da utilização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais e Sistema de Informação e Gestão de Políticas Sociais- Sigps. A análise e seleção de famílias foi realizada, como já exposto, inicialmente pela Gerência de Informação e Monitoramento- GIM da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS, e encaminhada aos equipamentos para realização de busca ativa dos burocratas de nível de rua.

Ao realizarem a busca ativa e identificarem diversas fragilidades nos dados em razão sobretudo da desatualização cadastral do CadÚnico, o que por diversas vezes encontravam famílias que não mais se enquadravam nos critérios estabelecidos para o acompanhamento, os técnicos do PAIF de todos os equipamentos da capital discutiram com a equipe da GIM a necessidade de readequação do processo, abrindo-se a seleção de famílias a partir da análise e seleção pelos burocratas de nível de rua. Para tanto, abriu-se a possibilidade de inclusão de **justificativa do técnico** para inclusão de famílias que não se enquadravam nos critérios quantitativos.

Todos os profissionais relataram que fizeram a seleção da maior parte das famílias a partir do conhecimento que possuíam das famílias. Em geral, foram priorizadas as famílias que recorriam aos técnicos com recorrência e que já eram bastante conhecidas dos mesmos.

Do mesmo modo, a realização de visitas domiciliares e de quais famílias receberão visita dos burocratas de nível também equivale à definição individual dos profissionais, excetuando nos casos de solicitações do CREAS ou Ministério Público.

Inclusive foi possível identificar que uma das burocratas de nível de rua atuantes no **Taquaril** não havia realizado visitas a todas as famílias que se responsabiliza pelo acompanhamento, conforme apontado pela mesma em razão de outras prioridades embora as visitas domiciliares sejam consideradas como uma atividade essencial para a efetivação do trabalho social com famílias.

Conclui-se, a partir das informações trazidas nessa seção que os burocratas de nível de rua possuem as mesmas atribuições no processo de implementação do PAIF, entretanto são providos de discricionariedade individual que guarda relação com as questões relacionais e crenças dos profissionais, como pôde ser visto na análise acima.

5.1.3. A Percepção dos Objetivos e Resultados do PAIF: a ambiguidade entre os burocratas de nível de rua e nível central

O Capítulo 3 dessa dissertação objetivou descrever o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF a partir das normativas da Política de Assistência Social, bem como o processo de implementação de tal serviço na capital mineira de modo a favorecer a análise da atuação dos burocratas de nível de rua.

Evidencia-se, a partir disso, que o PAIF apresenta do mesmo modo que os demais serviços socioassistenciais uma legislação extremamente ampla e generalista, o que favorece o exercício da discricionariedade por parte dos agentes implementadores estudados.

Conforme anteriormente disposto, o PAIF é desenvolvido a partir do trabalho social com famílias que de acordo com o Guia de Orientações Técnicas do PAIF (2012b) equivale ao conjunto de intervenções implementadas por profissionais, pautados em pressupostos éticos e conhecimento técnico. Tem-se o objetivo de contribuir *na e para* a convivência comunitária e familiar de maneira “preventiva, protetiva e proativa”.

O próprio desenho do serviço nas normatizações específicas denota o caráter generalista que o mesmo possui, tendo em vista a necessidade de adequação da oferta de ações de acordo com a realidade local. Tal afirmação amplia a capacidade decisória do burocrata de nível de rua, uma vez que a amplitude das normatizações permite a interpretação dos profissionais sobre a forma mais adequada de atuar frente às demandas das famílias, favorecendo o empoderamento de tais atores no processo de implementação do serviço.

Durante as entrevistas realizadas com os burocratas de nível de rua, tentou-se abordar questões relativas ao trabalho propriamente dito, quanto à percepção dos técnicos frente aos objetivos e resultados alcançados a partir do trabalho por eles realizado.

A **percepção dos burocratas acerca dos objetivos do PAIF** é fundamental para a identificação da aderência de tal percepção frente ao estabelecido em âmbito nacional, sobretudo na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009a). Destaca-se aqui a contribuição já trazida nessa pesquisa e pautada em Sabatier e Mazmanian (1979) que ao discutir os pontos que fragilizam o processo de implementação de políticas públicas elenca a falta de clareza nos objetivos, acarretando interpretações diversas no processo de implementação e distintos interesses dos atores sociais envolvidos como elementos que impactam diretamente na efetividade da política pública.

Importa ainda a contribuição de Lipsky (1980) ao afirmar que delimitar com exatidão os objetivos é instrutivo e subsidia a atuação dos burocratas de nível de rua ao direcionar a atenção dos mesmos para a relação entre recursos disponíveis e as metas a serem alcançadas.

Contudo, o autor pontua que existe uma dualidade e dilema nessa afirmação ao considerar que por um lado clarear os objetivos e metas das políticas públicas importa para evitar a ambivalência e contradições que são improdutivas e contribuem para o ‘descrédito’ das instituições que ofertam tais políticas públicas, embora por outro lado possa acarretar na redução do escopo e missão dos serviços públicos.

Retomando os já discutidos objetivos do PAIF, destaca-se o disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009a) que delimita os seguintes objetivos:

- Fortalecer a função protetiva das famílias, contribuindo para a melhoria das condições de vida das mesmas;
- Prevenir a ruptura de vínculos familiares e comunitários, visando a superação das fragilidades vivenciadas;
- Promover aquisições sociais e materiais às famílias, favorecendo a autonomia das famílias;
- Possibilitar o acesso aos demais serviços socioassistenciais, programas de transferência de renda e benefícios, favorecendo a inclusão na rede de proteção social de assistência social;
- Promover o acesso aos demais serviços setoriais, assegurando os direitos sociais às famílias acompanhadas;
- Apoiar as famílias que em seu núcleo possuam indivíduos que precisem de cuidados especiais, através de espaços coletivos de troca de experiências familiares.

Acerca da percepção dos burocratas de nível de rua do **Alto Vera Cruz** quanto aos objetivos do PAIF, destacaremos alguns relatos dos profissionais de modo a subsidiar a análise ora proposta.

De maneira geral, todos os entrevistados do **CRAS Alto Vera Cruz** entendem que o PAIF é executado tendo como pano de fundo os objetivos propostos para o serviço nas legislações pertinentes. Além disso, destacam que as atividades são pensadas a partir das diretrizes e características territoriais e sociais da área de abrangência do equipamento e consequentemente do PAIF, além de agrupar as intervenções correlatas ao BH Cidadania, como pode ser visto no relato abaixo.

Relato 16: (...) eu penso assim, eu vejo ele (PAIF) de forma bem clara e para mim está de acordo com o que a gente lê do PAIF, da proposta do PAIF e tem algumas intervenções de alguns programas de governo que a gente tem que acompanhar aqui. Mas a gente executa o PAIF no dia a dia muito a partir das diretrizes gerais do serviço mesmo.

Acerca dos objetivos de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destacamos o seguinte relato

Relato 17: Eu acho que o CRAS é um espaço que oportuniza a convivência, a garantia da convivência comunitária. Eu acho que o CRAS nesse território ele tem

a possibilidade de explorar a convivência familiar e comunitária, acho que ainda exploramos pouco por desconhecimento do território em função da pouca estrutura que a gente de RH especialmente e de logística. Perde por isso a possibilidade de fazer esse fortalecimento de vínculos territorial, eu acho que aqui também trabalha muito bem a questão das potencialidades, as vulnerabilidades aparecem também aqui no território. É um território com potencialidades e vulnerabilidades muito marcantes e além disso eu acho que aqui é um território que favorece muito a violação de direitos, por exemplo violência contra mulher aqui é uma coisa muito forte, violência contra transexuais também é muito forte, a gente atende transexuais que relatam isso então aqui há uma violência de gênero colocada sabe. É um dos territórios com maior incidência de violência contra mulher aqui em Belo Horizonte. Então é um território que traz vulnerabilidades voltadas para violência, é um território também que a juventude está em uma situação de vulnerabilidade extrema então essa questão do protagonismo juvenil tem que ser melhor explorado, acho que é um desafio. O vínculo territorial que é muito visto aqui também precisa ser melhor trabalhado, a questão do empoderamento do próprio território que aqui tem. Eu acho que é um desafio, nossa é tanta coisa que vem a minha cabeça, eu penso em todos os públicos.

O fragmentado da entrevista acima destaca a percepção dos profissionais do Alto Vera Cruz não apenas quanto aos objetivos do serviço, mas também quanto aos desafios a serem rompidos para que o alcance das metas seja possível.

Conforme percebido pelos profissionais do **Alto Vera Cruz**, embora seja destacado o trabalho realizado ao público idoso através do Programa Maior Cuidado, o mesmo fica restringido às questões de cuidados pessoais e não se alcança o aumento da autonomia do idoso e de sua família, inclusive em razão das características territoriais locais.

Relato 18: *Acho que o atendimento qualificado à pessoa com deficiência é um desafio, eu acho que a gente ainda não consegue atender bem a pessoa com deficiência porque eu acho que eles demandam também de intervenções no domicílio, o idoso que hoje a gente tem o Programa Maior Cuidado, acho que eles não tem autonomia, acho que a autonomia hoje é uma coisa muito séria e fica comprometida até mesmo pelas questões geográficas do território, a locomoção desse público hoje é comprometida no território, pois o público que tem a mobilidade reduzida já sofre para vim aqui e aí para eles terem atendimento ou eles vindo aqui ou a gente indo até lá. E para gente ir até lá temos outros problemas, o RH, ter carro para fazer visita, então a gente fica nessa angústia.*

Por fim, destaca-se os objetivos correlatos ao PAIF de favorecer o acesso das famílias acompanhadas e ou atendidas aos demais serviços socioassistenciais, programas de transferência de renda e benefícios, bem como promover o acesso aos demais serviços setoriais.

Tais objetivos só se tornam alcançáveis em territórios que contem com uma rede de serviços socioassistenciais e setoriais articulada, cuja responsabilidade cabe ao coordenador do CRAS, como já exposto.

Cabe ao Coordenador do CRAS de acordo com o Guia de Orientações Técnicas do PAIF (2012a), entre outros, a organização dos encaminhamentos, fluxos de informação, procedimentos, estratégias de respostas às demandas, avaliar os procedimentos e ajustá-los quando necessário, além de articular ações intersetoriais.

Embora tenha sido relatado pelos profissionais algumas dificuldades no processo de referência e contrarreferência das famílias na rede socioassistencial e intersetorial, destaca-se o papel fundamental exercido pela coordenadora do equipamento no sentido de favorecer o alcance de tais objetivos, como pode ser visto abaixo.

***Relato 19:** Hoje a gente tá com o atendimento focado aqui dentro, é uma coisa bem endógena mesmo e quando o usuário chega a gente busca potencializar. Eu acho que o espaço interno do CRAS favorece a vinda de famílias, acho que a coesão da equipe que é muito coesa e proativa, a coordenação também muito proativa e marcante, no sentido de articulação da rede mesmo. Acho que outra potencialidade é que a gente tem uma rede bastante articulada, assistência, saúde, educação, e outros formam uma rede muito fortalecida.*

Em geral, os profissionais do **Alto Vera Cruz** demonstraram dificuldades inerentes a própria estruturação dos serviços, como relatado por uma burocrata de nível de rua quando nos informou que a articulação com a rede no território é bastante positiva a partir da atuação da coordenadora do CRAS, embora esbarrem em questões estruturais das políticas setoriais e socioassistencial, como por exemplo, o encaminhamento de crianças em situação de risco social e violação de direitos, tais como violência intrafamiliar, exposição a ambiente de drogatização e tráfico de drogas, entre outros, para a educação com o objetivo de inclusão em creche do território e se depararem com a ausência de vaga para a efetivação da solicitação.

Destacam ainda que o trânsito entre os profissionais para discussão de casos específicos que são acompanhados em mais de um equipamento e ou serviço ocorre de maneira bastante fluída. Contudo, a formalização do processo de referência e contrarreferência ainda precisam ser aprimoradas.

Já os profissionais do Taquaril percebem o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF com foco na prevenção das situações de risco e vulnerabilidade

social. Ao ser questionada quanto aos objetivos do serviço, foi afirmado por uma agente implementadora:

Relato 20: “Nossa, eu nunca gravo os objetivos do PAIF, de verdade, eu penso na minha prática. Porque quando você lê lá os objetivos, aí você vai lá nos objetivos né. Prevenção, promoção e qual que é o outro? É prevenção, promoção e proteção. Assim, gente, eu acho que os objetivos do PAIF, eu acho que o principal dele é fazer a questão preventiva mesmo. Preventiva de situações de risco que os sujeitos e famílias estão submetidas dentro do território. Eu acho que a gente consegue muito pouco a questão da prevenção. Eu acho que a gente trabalha mais já no ‘apagar incêndio’, mas eu acho que o principal seria trazer a prevenção. A gente tenta trazer isso com essas ações sabe? Das ações coletivas que eu acho que vem a prevenção e a proteção também né? São questões principais que a gente deveria trabalhar com as famílias e acho que a gente não consegue trabalhar esses dois campos. É muito difícil você conseguir trabalhar esses dois pontos, então a gente trabalha muito mais no ‘apaga incêndio’, em situações imediatistas né?”

Nas palavras de uma burocrata de nível de rua do CRAS Taquaril, o objetivo do PAIF *‘é o fortalecimento de vínculos mesmo né. O fortalecimento de vínculos, cidadania e até a emancipação dos cidadãos. Aqui vemos que as famílias enxergam as ações do PAIF mais como assistencialismo mesmo, não conseguem ver como direito delas ainda’*.

O desafio da implementação do PAIF à luz dos objetivos trazidos nas normativas correlatadas ao serviço é evidenciada pelo relato abaixo.

Relato 21: É. Deixa eu pensar aqui. Nossa que pergunta difícil. Porque o que eu queria mesmo era ver o meu trabalho efetivado de modo que atendesse mesmo a família né? Muitas das vezes a mãe vêm aqui em busca de curso para o filho. E o filho só tem 14 anos, nós não temos. Aí eu tento buscar isso. Onde será que ela pode conseguir um curso para o filho, alguma coisa sabe? Emprego também, eu gostaria que isso fosse efetivado, sabe? Que atendesse realmente a demanda da família. E eu busco isso né? Tentar fazer o melhor para que alguma coisa saia. Para que tenha algum resultado. Quando eu fiz alguma coisa que eu vejo que teve um resultado positivo, aí eu me sinto bem.

Entrevistadora: Você acha que o trabalho não está conseguindo ser efetivo no que tange ao atendimento das necessidades e superação das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias aqui no território?

Entrevistada: Tem isso mesmo. Os resultados do trabalho ainda são muito frágeis, não conseguimos ainda alcançar os objetivos do serviço de acordo com a Política de Assistência Social. A não ser questões pontuais como acesso a documentação civil, não vejo que conseguimos muita coisa.

Entrevistadora: E quais são suas atribuições no PAIF?

Entrevistada: Assim, como a gente não tem muito o que oferecer aqui é mais uma escuta, um acolhimento, tem que tentar propor alguma coisa para família que vá ajudar a tirar ela daquela situação ali de vulnerabilidade, de miserabilidade. Tentar mostrar para ela que existe outros vieses né?

Agora mesmo vai começar uma nova oficina. Vai vim uma oficineira que vai ensinar para as famílias a fazer desinfetante, para tentarmos buscar um empreendedorismo das famílias. Para ela ter uma renda talvez. Então assim acho

que um pouco disso. Ver as coisas acontecendo, realmente efetivadas. A família vem aqui e você não tem o que oferecer.

O último relato demonstra a percepção da burocrata de nível de rua de que a superação de vulnerabilidades materiais das famílias atendidas e ou acompanhadas, deve ter centralidade absoluta nas ações desempenhadas.

Considerando os objetivos do PAIF, se espera que a acolhida proposta no serviço seja fundamental para o trabalho social com famílias desenvolvido, acarretando no conhecimento das vulnerabilidades e potencialidades vivenciadas, estabelecimento de vínculos e confiança entre o burocrata de nível de rua e famílias, a partir do qual serão expostas as principais necessidades e vulnerabilidades iniciando o processo de proteção e promoção social das famílias.

As informações coletadas a partir da escuta e acolhimento das famílias são consideradas ‘materias primas’ para o planejamento do atendimento e ou acompanhamento familiar, de modo a favorecer o alcance dos objetivos do serviço.

Percepção dos Resultados do PAIF pelos Burocratas de Nível de Rua

Aqui o objetivo é o de descrever os resultados alcançados no âmbito do PAIF **exclusivamente a partir da percepção dos burocratas de nível de rua** atuantes nos locais pesquisados, uma vez que o interesse não é o de avaliar os resultados alcançados pelo serviço de maneira geral e sim identificar como os burocratas de nível de rua veem tais resultados.

O PAIF ao buscar a minimização e superação das vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias em âmbito objetivo e relacional, como anteriormente exposto, deve promover mudanças substanciais nas famílias que participam do serviço, o que demanda, a partir do olhar desenvolvido pela Fundação João Pinheiro-FJP (2011), uma interação estratégica entre os burocratas e os usuários. De acordo com os autores, a diminuição e ou superação de vulnerabilidades sociais requer o estabelecimento de relações entre os burocratas e usuários pautada no princípio da confiabilidade de maneira estável e duradoura, de modo que as intervenções alcancem os objetivos pretendidos.

Para FJP (2011)

São requeridas intervenções abrangentes e intensas, por longos períodos de tempo. A confiança mútua é um ingrediente fundamental, que pode ser ampliado ou minado a partir da capacidade de resposta e da atuação do poder público junto às

comunidades e famílias. Estabilidade, consistência, adequação e transparência nas ações desenvolvidas estão entre os elementos vitais para possibilitar processos de empoderamento, de fortalecimento das capacidades individuais, familiares e comunitárias. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO., 2011, p.31).

Afim de refletir sobre o apontamento trazido acima, destaca-se fragmentos das entrevistas realizadas com os burocratas de nível de rua no **Taquaril**, ao serem questionados quanto aos resultados percebidos a partir do processo de atendimento e ou acompanhamento das famílias usuárias do PAIF.

Relato 22: *Eu não vejo muito. Assim, coisas efetivadas não sabe? Acho que é meio que, vamos dizer assim, vou te ser muito sincera, a família chega aqui e a gente não tem o que oferecer. Documentação civil e uma escuta. Muitas vezes a família chega aqui com fome. Eu mesma já atendi aqui várias pessoas que chegaram aqui sem comer nada, dizendo ‘olha, eu não tenho nada em casa. Meus filhos não tomaram café’. E a gente não tem cesta básica, por exemplo, desde Janeiro. Como lidar com isso? Propor o que para essa família se você não tem a oferecer o que de imediato ela precisa, né?*

Muitas vêm há procura de emprego. Nós não temos tantas parcerias para encaminhar. A gente as vezes marca uma entrevista para a pessoa.

Entrevistadora: *Isso ocorre a partir de parceria com o SINE?*

Entrevistada: *Sim, além do SINE, temos parceria com o supermercado BH, supermercado Magnum, sabe? Porque eles sempre nos mandam algumas vagas também. Aí nós fizemos uma listinha com os dados desses lugares e quando as pessoas vêm procurar a gente passa para eles tentarem ligar, tentar agendar uma entrevista e as vezes dá certo, sabe? Eu já consegui que pessoas fossem em entrevistas e conseguissem emprego. Aí quando acontece isso, fica né? Pensa que alguma coisa tá funcionando.*

O fragmento de entrevista disposto acima compactua com a reflexão trazida pela Fundação João Pinheiro (2011), ao passo que é evidenciado a percepção do burocrata quanto a reduzida capacidade de resposta do serviço frente às demandas e necessidades das famílias, sobretudo quando se diz de vulnerabilidades objetivas e emergenciais como acesso a cesta básica, que acaba minimizando a confiança mútua entre profissional e usuário e por sua vez diminuir a presença e possibilidade de intervenções junto às famílias.

Já outra burocrata afirma que visualiza que o serviço alcançou muitos resultados, embora demonstre várias limitações, como pode ser visto no relato abaixo.

Relato 23: *A gente já conseguiu tirar família da situação de pobreza mesmo, direitos, documentação civil por exemplo tem gente que nunca tinha tido documento e a gente conseguiu, pessoas que nem sabiam do direito do BPC e hoje*

recebem o benefício. Então tem algumas mudanças que a gente conseguiu que são efetivas mesmo.

Entrevistadora: *E você acha que são suficientes ou na sua opinião ainda demanda aprimoramento?*

Entrevistada: *A prefeitura agora tá enxugando muito né. A gente poderia fazer mais, mas estamos travados pelo pouco recurso financeiro, carro, até o próprio espaço que atuamos não é atrativo para que as famílias frequentem né. Igual atividade coletiva, a gente tem dificuldade. Falta o CRAS ser mais atrativo, oferecer coisas que façam com que as famílias queiram frequentar.*

De igual maneira, o relato abaixo é fundamental para a reflexão acerca da percepção dos burocratas de nível de rua do **Taquaril** quanto aos resultados do PAIF.

Relato 24: *Eu li uma vez um texto da Carla Bronzo que ela estava exemplificando um programa do Chile, e ela fala que você tem que trabalhar as questões subjetivas e junto ter uma materialidade. Então eu acho que o nosso grande desafio é esse. É trabalhar as duas coisas porque a gente tem uma coisa que é que algumas famílias você precisa mostrar algo concreto, só discutir não leva a adesão das pessoas, as pessoas demandam coisas concretas mesmo. Eu não falo só de coisas como cesta básica, não é só, mas ter uma materialidade, dá condição para o serviço acontecer. Igual por exemplo nós trabalhamos aqui nesse equipamento, quando eu entrei aqui há 6 anos já se falava do espaço do BH Cidadania que será construído em outro local do território. Ter um equipamento adequado, com qualidade interfere sim. Não é que eu não ache que as pessoas não dão conta de uma reflexão da vida delas, entendeu. Acho que elas dão conta.*

Acerca dos fragmentos acima importa destacar que os mesmos compactuam com a reflexão da FJP(2011) ao tratar do fato de que as relações criadas entre os agentes implementadores do serviço e as famílias determinam o grau de dependência ou autonomia estabelecida entre os mesmos. Muitas vezes as relações estabelecidas são demarcadas pela dependência e ou estigmatização o que reforça as atitudes de passividade e resignação.

As famílias em situação de vulnerabilidade, como apontado por Carneiro (2005), são vistas frequentemente pelos profissionais responsáveis pela implementação do serviço como aquelas “que não sabem”, “que não tem”, fortalecendo ainda mais a resignação e dependência das mesmas.

O Relato 24 é elucidativo nesse sentido uma vez que a burocrata de nível de rua afirma que acredita que o público acompanhado pelo serviço consegue fazer uma ‘reflexão’ sobre as situações de vulnerabilidade social vivenciadas, entretanto é igualmente importante que sejam a elas propiciadas ações que materializem alguns

pressupostos do serviço, como um espaço físico atrativo e concessão de benefícios emergenciais que são fundamentais e anteriores à reflexão, como pôde ser visto em relato anterior que aponta a dificuldade em conseguir trabalhar questões subjetivas e relacionais em famílias que estão por exemplo “sem ter o que comer em suas casas”.

Por sua vez, no **Alto Vera Cruz** identificamos que os burocratas de nível de rua visualizam resultados efetivos nas intervenções sociais realizadas no PAIF, embora defendam a ideia de que precisam aperfeiçoar o processo de mobilização comunitária com o objetivo de trazer mais famílias para o PAIF, como visto abaixo.

Relato 25: Quanto ao PAIF, a gente tem umas articulações interessantes sim, através das oficinas que são ofertadas, oficinas de convivência e oficina de reflexão são as que a gente mais oferta aqui e a gente percebe como as oficinas também dão efeito. Na verdade, as oficinas são pouco numerosas, é uma média de 5 ou 6 participantes, mas são usuários que dão esse retorno para gente. Eles gostam de participar, gostam de vir. Então eu vejo que a oficina precisa melhorar muito na estratégia de mobilização, algumas oficinas dão um público interessante, outras temos o espaço muito esvaziado, mas eu acho que as oficinas que a gente propõe fazer enquanto PAIF são oficinas qualificadas, eu acho que o desafio é mesmo mobilizar o público.

Abaixo vemos um relato em que o burocrata de nível de rua aponta a relevância da escuta para identificação das vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias, sobretudo as vulnerabilidades relacionais, o que novamente nos remete ao argumento tratado pela FJP(2011) ao demonstrar quanto a centralidade da confiança estabelecida entre os burocratas de nível de rua e as famílias para o alcance, ou não, de resultados efetivos no serviço. Tal afirmação se deve ao fato de que só se é possível minimizar as vulnerabilidades se elas são identificadas e o burocrata de nível de rua só consegue identifica-las quando as famílias confiam nele e acreditam que o trabalho desenvolvido pelo mesmo vá ajuda-los.

Relato 26: Com certeza, com certeza. Acho que o serviço é essencial tanto a escuta, eu considero a escuta extremamente importante para família, não só as questões materiais, sabe. O acesso a documentação civil, mas a escuta para os usuários do Alto Vera Cruz é muito importante. E eu acredito que através da escuta estamos conseguindo identificar várias questões e trabalhar elas, sabe. Não só as questões materiais mas subjetivas também.

Embora os resultados esperados no PAIF demandem de intervenções bastante robustas e que envolvam diversos atores sociais atuantes na rede socioassistencial e

setorial, os burocratas de nível de rua apontam que o serviço favorece mudanças e possibilita a superação ou minimização de vulnerabilidades embora seja um trabalho em que os resultados demandem um grande dispêndio de tempo e intervenções nas mais diversas áreas. O relato abaixo demonstra, a partir da percepção de um burocrata entrevistado, a afirmação aqui exposta.

Relato 27: (...) A gente também consegue identificar muitas famílias que conseguiram progredir no sentido de ter uma autonomia maior, no sentido de ter mais acesso aos direitos, principalmente escola, já vi muito isso, muitas vezes pessoas buscando retornar aos estudos e outras conseguindo manter seus filhos na escola, essas questões todas a gente percebe no dia a dia. Outra coisa que é mais objetiva e que conseguimos bastante é a inserção de jovens aprendizes no mercado de trabalho e no próprio acompanhamento percebemos como as famílias começam a ter mais autonomia inclusive para participar de atividades e outros serviços. Vou te dar um exemplo, tem família que algum de seus membros participa da ‘Academia da Cidade’ porque a gente encaminha, a gente acompanha, a gente vai orientando.

A análise das características institucionais e organizacionais dos casos estudados nos permite concluir que efetivamente existe uma grande diferença na forma como as equipes implementam as ações correlatas ao PAIF, embora estejam subsidiados por regulamentações e normatizações estabelecidas tanto a nível federal quanto em nível municipal, considerando o continuado esforço da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS em executar processos continuados de capacitação das equipes e aprimoramento de metodologias de trabalho no âmbito da Assistência Social demonstrados através de diversas publicações que em geral são fruto de processos de discussões da equipe gerencial e técnica com universidades e pesquisadores do tema.

Ao utilizar da discussão de Nogueira (1998) tratada nessa dissertação podemos concluir que a Política de Assistência Social, como as demais políticas sociais, se caracteriza pela baixa programabilidade e alta interação com o usuário, ou seja, espera-se que o processo de implementação das ações seja aderente às características do território e às vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados pelas famílias que são atendidas e ou acompanhadas pelos serviços socioassistenciais, aqui contando com o recorte no PAIF.

Como existe baixa programabilidade e alta interação com o usuário, vários atores envolvidos no processo de implementação do serviço vão influenciá-lo, ou seja, é executado a partir do trabalho de vários profissionais e instituições, que interpretam e delimitam diversas formas de atuação. E é através dessas interpretações e delimitações de

estratégias de atuação que as políticas sociais são desenhadas e implementadas. (Lotta, 2010).

Desta forma, os fatores organizacionais e institucionais são essenciais para entender como os burocratas de nível de rua atuam no processo de implementação do PAIF, uma vez que se entende que as tomadas de decisões e discricionariedade estão subsidiadas pelos contextos organizacionais e institucionais.

A afirmação acima se pauta na discussão feita nessa dissertação quanto ao processo de implementação e influência exercida pelos contextos institucionais e organizacionais na atuação e discricionariedade dos burocratas de nível de rua, como claramente visto nas decisões acerca da realização de oficinas em grupos, delimitação de quais famílias serão acompanhadas pelo PAIF, entre tantos outros, que influem diretamente nos resultados do serviço executado nos equipamentos estudados, aumentando ou diminuindo a discricionariedade dos burocratas de nível de rua.

Considerações Finais

Nessa pesquisa, buscamos analisar o processo de implementação do PAIF, considerando para tanto as diretrizes federais e como tal legislação é incorporada pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social- SMAAS de Belo Horizonte e posta em prática pelos burocratas de nível de rua atuantes no serviço.

O trabalho partiu de um problema, sendo ele: Em que medida os aspectos institucionais, organizacionais e o uso individual da discricionariedade dos burocratas de nível de rua influem sobre a implementação do PAIF?

Com o objetivo de clarear a indagação acima, nos ancoramos na ideia de que para compreender uma política pública devemos analisar como os aspectos institucionais, organizacionais operam e impactam o processo de implementação e consequentemente os resultados obtidos pela política pública.

Para tanto, utilizamos como objeto de estudo os burocratas de nível de rua atuantes no PAIF do Alto Vera Cruz e Taquaril, selecionados a partir dos critérios demonstrados nessa pesquisa. O estudo de caso envolveu a realização de observação participante e pesquisas semiestruturadas com tais profissionais, assegurando-nos a identificação de características municipais e locais do processo de implementação do PAIF, no que tange às questões institucionais e organizacionais, além de viabilizar a identificação aspectos individuais do uso da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua.

Cabe aqui destacar que os resultados demonstrados nesse trabalho não tiveram o intento de promoção de qualquer generalização acerca das conclusões no que tange ao processo de implementação do PAIF, embora nos permita algumas reflexões interessantes sobre a referida etapa do ciclo da política pública.

Tentamos compreender como efetivamente as ações são realizadas no âmbito do PAIF, ou seja, como colocam as diretrizes estabelecidas tanto em âmbito nacional quanto a nível municipal em prática. Tal análise decorreu dos seguintes fatores: **perfil dos burocratas de nível de rua, organização da rotina do trabalho, percepção dos burocratas de nível de rua acerca dos objetivos do PAIF, atividades realizadas, coleta e análise de dados, percepção dos burocratas sobre os resultados do serviço e uso individual da discricionariedade.**

Acerca dos fatores organizacionais e institucionais importa destacar que ao analisarmos a forma de organização e operação das atividades adotadas no Alto Vera Cruz e Taquaril identificamos características bastante específicas de cada local, o que impacta diretamente na forma de implementação do PAIF.

Quanto ao perfil dos profissionais, levantamos informações sobre algumas características individuais como idade, gênero, formação, vínculo empregatício, tempo de atuação no SUAS e no PAIF, bem como residência no território de referência do CRAS.

Destaca-se que os profissionais possuem tempo de atuação no PAIF bastante similar, visto que todos os burocratas de nível de rua de ambos equipamentos são oriundos do concurso público realizado pela PBH há aproximadamente 4 anos. Em linhas gerais, as características são bastante próximas, embora tenhamos visto dois importantes destaques quanto ao perfil dos mesmos.

O primeiro destaque equivale a um dos burocratas de nível de rua do **Alto Vera Cruz** que apresenta um tempo de atuação na Assistência Social de aproximadamente 15 anos, antecedendo inclusive à instituição do SUAS. Tal profissional nos relatou com riqueza de detalhes todo o processo de evolução da Assistência Social enquanto política pública, bem como os avanços e desafios do PAIF, o que demonstrou uma maior habilidade do mesmo no processo de execução do acompanhamento social de famílias e demais atividades correlatas ao serviço. Aparentemente, o mesmo é considerado um profissional de referência para os demais membros da equipe.

O outro destaque, encontrado no **Taquaril**, equivale ao fato de que um dos burocratas de nível de rua do PAIF reside no território de referência do CRAS há 17 anos. Tal característica nos permite considerar que o mesmo possui, utilizando dos termos de Lotta (2010), dupla vinculação, ou seja, vincula-se ao estado ao atuar em uma política pública e vincula-se à comunidade de referência do equipamento, uma vez que reside no local.

Conforme apresentado, Lipsky (1980) traz uma contribuição fundamental ao nos fazer refletir sobre o fato de que os burocratas de nível de rua deverão lidar cotidianamente com as reações pessoais dos beneficiários das políticas públicas às ações

executadas por tais profissionais. Os burocratas representam de acordo com o autor as esperanças dos cidadãos por um tratamento justo e efetivo.

O argumento foi claramente percebido ao identificarmos como tal burocrata de nível de rua encontra-se mais sensível frente às vulnerabilidades e necessidades apresentadas pelas famílias atendidas e ou acompanhadas pelo PAIF, ou seja, a relação da mesma com tais famílias no cotidiano do território opera de maneira extremamente favorável às famílias.

A supramencionada burocrata de nível de rua apresenta-se bastante angustiada quanto ao processo de execução do PAIF no território, uma vez que de acordo com a mesma o serviço ainda não consegue atender às demandas e vulnerabilidades reais das famílias, dando especial atenção à dificuldade encontrada para inclusão de pessoas no mercado de trabalho e qualificação profissional.

Quanto a organização da rotina de trabalho identificamos fatores similares entre os dois casos estudados, destacando a realização de reunião de equipe que ocorre semanalmente, atendimento de demandas espontâneas, em que todos os burocratas de nível de rua realizam tal atividade, excetuando os horários de realização de reunião de equipe e preenchimento de relatórios.

Um diferencial quanto à organização e rotina do trabalho equivale à realização de visitas domiciliares. A SMAAS em razão da própria demanda de trabalho distribui veículos para a realização de visitas domiciliares para todos os equipamentos de modo que os burocratas de nível de rua tenham condições de efetivar tal atividade. A visita domiciliar é considerada uma etapa fundamental para a realização de trabalho social com famílias e os profissionais se dividem para a realização da atividade considerando a relevância da mesma. No **Alto Vera Cruz** foi unanime relatos da equipe quanto a insuficiência do tempo a que possuem acesso a tal insumo, uma vez que para a efetivação do acompanhamento social de famílias essa atividade é fundamental. Conforme demonstrado pelos mesmos, tal situação acarreta em prejuízos quanto ao acompanhamento de famílias visto que considerando a extensão territorial e algumas características específicas de algumas famílias, como presença de idosos e pessoas com deficiência, não conseguem se deslocar até o CRAS.

Embora no **Taquaril** a disponibilidade de veículo ocorra do mesmo modo, ou seja, uma vez por semana, houveram relatos dos profissionais de que não consideram tal

atividade fundamental para o alcance dos resultados do serviço, inclusive acreditam que pode caracterizar uma ‘invasão’ à privacidade da família. Deste modo, identificamos que até o dia da realização das entrevistadas, nem todas as famílias em acompanhamento haviam recebido pelo menos uma visita do burocrata responsável. Tal questão demonstra o uso da discricionariedade individual dos burocratas de nível de rua, pois muito embora as visitas domiciliares sejam consideradas como fundamentais para a realização do trabalho com famílias, optou-se pela realização de outras atividades frente às visitas.

Além da limitação de insumos para a realização do trabalho com famílias, a exemplo do carro discutido acima, destaca-se o número reduzido de técnicos, embora o número de profissionais esteja adequado ao disposto nas normatizações do serviço. O número de profissionais para atender as demandas das famílias compactua com o argumento trazido por Lipsky (1980) quando afirma que os burocratas se organizam a partir das condições que lhes são impostas, e a partir disso delimitam as prioridades e estratégias de intervenção que não necessariamente equivalem às mais efetivas.

Em linhas gerais, pudemos notar que a organização e rotina do trabalho estão subsidiadas às normas e regras estabelecidas pela SMAAS e equipamento local que impactam diretamente na forma de atuação dos burocratas de nível de rua, uma vez que reafirmando o disposto acima, organizam suas atividades a partir das condições que lhes são impostas utilizando da discricionariedade individual que lhes são atribuídos.

Vimos também nessa pesquisa que o próprio desenho do PAIF de acordo com as normatizações específicas denota o caráter generalista que o mesmo possui, tendo em vista a necessidade de adequação da oferta das ações de acordo com as características socioterritoriais locais. Utilizando da reflexão de Nogueira (1998) , o PAIF se encaixa nos serviços que exigem baixa programabilidade e alta interação com os usuários, ou seja, para a efetivação do serviço é fundamental considerar as vulnerabilidades e riscos sociais identificados no território e a partir daí desenvolver estratégias de intervenção que visem a minimização e no melhor cenário superação das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias do território.

Tal característica amplia a capacidade decisória do burocrata de nível de rua, uma vez que a amplitude das normatizações permite a interpretação dos profissionais sobre a forma mais adequada de atuar frente às demandas das famílias, favorecendo o empoderamento de tais atores no processo de implementação do serviço.

Outra análise realizada nessa pesquisa foi quanto a percepção dos burocratas de nível de rua acerca dos objetivos do serviço, uma vez que conforme pontuado por Sabatier e Mazmanian (1979) um dos pontos que fragilizam o processo de implementação de uma política pública é a falta de clareza sobre os objetivos a serem perseguidos acarretando em interpretações diversas no processo de implementação e distintos interesses dos atores envolvidos.

Lipsky (1980) também contribui com essa discussão ao afirmar que a delimitação exata dos objetivos apresenta uma dualidade ao passo que é instrutivo e subsidia a atuação dos burocratas de nível de rua evitando a ambivalência e contradições que desfavorecem o alcance de resultados efetivos, mas por outro lado a utilização de objetivos mais claros diminui o escopo e missão das políticas públicas.

Como nas demais políticas sociais, a Assistência Social apresenta sua normatização em âmbito federal de maneira mais generalista uma vez que a oferta das ações correlatas a tal política pública deve considerar as características sociais e territoriais locais.

Durante a pesquisa e realização da observação ficou bastante evidente que existe uma diferença entre a percepção dos objetivos do PAIF no Alto Vera Cruz e Taquaril. Embora todos os burocratas tenham mencionado centralmente o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários como objetivo do serviço, percebeu-se que os burocratas de nível de rua atuantes no Alto Vera Cruz possuem uma visão dos objetivos do PAIF bastante aderente ao disposto nas diretrizes nacionais, como visto no capítulo anterior quando contrastamos os objetivos preconizados na legislação frente à percepção dos burocratas. Tal afirmação não tem o objetivo e nem respaldo científico para demonstrar que tal situação impacta diretamente nos resultados do PAIF, mas foi possível perceber que tal característica favorece o planejamento de atividades pelos burocratas de nível de rua a partir das diretrizes do serviço e considerando a realidade local.

As atividades realizadas nos dois equipamentos são coincidentes, ou seja, são executadas de acordo com as diretrizes federais e metodologia desenvolvida pela PBH. Uma característica importante foi identificada no Taquaril onde não são realizadas oficinas em grupo, excetuando para acesso à documentação civil básica, em razão da limitação do espaço físico no equipamento para a execução da atividade. Quando desenvolvem algum tipo de oficina em grupo utilizam o espaço físico de equipamentos

situados nas proximidades que não são adequados uma vez que não apresentam condições de acessibilidade para pessoas com deficiência e tem vinculação religiosa.

Mediante a essa característica, a decisão dos burocratas de nível de rua do Taquaril e devidamente validada pela coordenadora do equipamento é de que se espere a instalação do serviço em espaço físico apropriado para que a partir disso sejam desenvolvidas oficinas em grupos.

É prudente mencionar ainda que nos dois casos estudados os coordenadores do serviço são considerados o elo para a realização de articulação com a rede socioassistencial e intersetorial, bem como no repasse de informações sobre as discussões metodológicas realizadas na SMAAS.

Nesse contexto, evidencia-se a hipótese inicialmente proposta, ou seja, os fatores institucionais e organizacionais influenciam diretamente o processo de implementação do PAIF. Contudo, destaca-se que mesmo que tais fatores sejam preponderantes, em diversos relatos dos burocratas de nível de rua vimos que o uso individual da discricionariedade foi concretizado e sobrepunha os fatores institucionais e organizacionais.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. (2004), Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18, n. 2, 2004.

AGUINSKY, Beatriz G. O sistema único de assistência social entre a fundamentação e o desafio da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

BARRET, S. and HILL, M.J., Report to the SSRC Central-Local Government Relations Panel on the 'Core' or Theoretical Component of the Research on Implementation unpublished, 1981.

BELO HORIZONTE. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. A Tradução do Direito à Proteção Social Básica: uma contribuição de BH. 2013.

BERMAN, Paul. 1978. Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. VIII: Implementing and Sustaining Innovations. Universidade de Indiana. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=EpTsAAAAMAAJ&q=paul+berman+implementation&dq=paul+berman+implementation&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwioxoP5veLRAhVNlpAKHUrUBOsQ6AEIJDAB>. Acesso em 06/09/2015

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 01/05/2015

_____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 10/05/2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS-NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. 2009a.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social-CRAS. Brasília, 2009b.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009. Aprova o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília: MDS, 2009c.

_____. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Portaria nº 78, de 08 de abril de 2004, que estabelece diretrizes e normas para a implementação do “Programa de Atenção Integral à Família – PAIF” e dá outras providências.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Portaria nº 881, de 19 de dezembro de 2001.

_____. Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004, que define as ações continuadas de Assistência Social.

_____. O CRAS que temos, o CRAS que queremos. V.1. Brasília: MDS, 2011.

_____. Orientações Técnicas sobre o PAIF. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. 1. ed. v. 1. Brasília: MDS, 2012a.

_____. Orientações Técnicas sobre o PAIF. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. 1. ed. V. 2. Brasília: MDS, 2012b.

_____. Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Brasília: MDS, 2013.

BREWER, Garry D. Dictionary Public Policy. Disponível em http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&sqi=2&ved=0CEQQFjAGahUKEwjmfObIM3IAhXGkpAKHdieAkw&url=http%3A%2F%2Fwww.dictionnaire.enap.ca%2Fdictionary%2Fdocs%2Fdefinitions%2Fdefinitions_anglais%2Fpublic_policy.pdf&usg=AFQjCNH_wn2oSag3DxPwWT3GJreKzm4Aig. Acesso em 10/09/2015.

BRIGIDO, C.A.P. A Provisão de segurança nas escolas públicas em Belo Horizonte: entre a Educação e a Segurança Pública. 2010. Dissertação de Mestrado- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Departamento de Ciências Sociais, Belo Horizonte.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Programas de Proteção Social e Superação da Pobreza: Concepções e Estratégias de Intervenção. 2005. Tese de Doutorado- Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS: Balanço e Perspectivas. Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social/Organizadores: José Ferreira da Cruz [et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

COSTA, Bruno L.Diniz e CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Intersetorialidade no Enfrentamento da Pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA. Implementação de Políticas Públicas- Teoria e Prática. Belo Horizonte, 2012.

_____. Políticas, instituições e estratégia de implementação. Elementos para a análise de políticas públicas e projetos sociais. In: CARNEIRO e COSTA. *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Vol.2.

_____; CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; MENICUCCI, Clarissa. Determinantes Institucionais da Implementação das Medidas Socioeducativas. Belo Horizonte, 2009.

DEUBEL, André Noel Roth. Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, 2002.

FAHEL,M. NEVES,J.A (Orgs). Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas,2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Introdução. In: FARIA. Implementação de Políticas Públicas- Teoria e Prática. Belo Horizonte, 2012.

_____. Idéias, conhecimento e políticas públicas – Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. RBCS, V.18, Nº 51, 2003. Disponível em www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf. Acesso em 04/09/2015.

_____. e MARQUES, Eduardo (Orgs). [A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Coedição Editora Fiocruz e Editora Unesp. 2013.](#)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO. Efeitos de programas de proteção social sobre aspectos menos tangíveis da pobreza: conexão entre ativos, estratégias de resposta e estrutura de oportunidade. Belo Horizonte, 2011 (mimeo).

HAM, Cristopher; HILL Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M. e Perl Anthony. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, 3ª Edição. 2009.

JACCOUD, Luciana. A proteção social no Brasil: debates e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Escola Nacional de Administração Pública. Curso de Formação de Multiplicadores: 1ª etapa. Brasília, 2007

KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. New York : HarperCollins, 1995. 2nd ed. Cap. 9 “Wrapping things up – session Agenda setting”. Republicado parcialmente em THEODOULOU, Stella Z. and CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

LASWELL, Harold D. *A Pre-View of Policy Sciences*. Elsevier Sciences Ltda. 1971.

LAHERA, Eugenio P. Política y políticas públicas. CEPAL - Serie Políticas sociales. nº 95.http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf

LINDBLOM, Charles E. The Sciences of “Muddling Through”. Public Administration Review, Vol. 2. 1959.

LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. Nova York, Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G.; PAVEZ, T Burocracia implementadora: dinâmicas e estruturas relacionais das políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32, 2008, Caxambu. Anais do 32º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu: Anpocs, 2008.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

MAJONE, Giandomenico and WILDAVSKY, Aaron. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU and CAHN. Public policy: the essential readings. Upper Saddle Rives, NJ, Prentice Hall, 1995.

MARQUES, E. Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo. São Paulo: Anablume, 2003.

MELO, Marcos André. Estado, Governo e Políticas Públicas. Pernambuco, 2009.

MÉNY, Ives; THOENIG, Jean Claude. Las Políticas Públicas. Barcelona: Ariel, 1992.

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE, Laurence J. Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 249-270.

MOLINA, Carlos Geraldo. Modelo de formacion de politicas y programas sociales. Notas de classe. BID/INDES, 2002.

MOTA, Luiz Filipe de Oliveira. Implementação de Políticas Públicas em Quadros de Public Governance- Colaboração Inter-Organizacional como Factor-Chave: O Caso dos Centros Novas Oportunidades do Distrito de Lisboa. Dissertação de Mestrado. Lisboa 2010.

NEVES, J.A.B & HELAL,D.H. “Como pode dar certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família”. In: FAHEL,M. NEVES,J.A (Orgs) Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2007.

NOGUEIRA, Martinez Robert. *Los Proyetos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. In: Serie Politicas Sociales 24. Naciones Unidas. Chile, 1998.

Observatório das Metrópoles. Vulnerabilidades Socioambientais na Região Metropolitana de Fortaleza. 2009. Disponível em http://www.observatoriodasmetropoles.net/new/index.php?option=com_abook&view=bo

[ok&catid=1%3AAlivros&id=103%3Avulnerabilidade-socioambiental-na-regiao-metropolitana-de-fortaleza&lang=pt](#). Acesso em 20.12.2015).

O'TOOLE JR., Laurence J.; MONTJOY, Robert S. Interorganizational Policy Implementation: a theoretical perspective. *Public Administration Review*, Washington – D.C., p. 491-503, nov./dec., 1984.

PARSONS, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Michigan. Ed. Edward Elgar, 1995.

PENSAR BH. Especial BH Cidadania. *Revista PENSAR BH: Política Social*. No. 17, pag. 611. Out/Dez-2003.

PEREIRA, Potyara. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. In: ABEPSS. *Revista Temporalis*, Brasília: Abepss, ano XX, n. 3, jan/jul 2001

PIRES, R. R. C. 2009. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/06.pdf>. Acesso em: 05.09.2015.

PRATES, Jane; FERNANDES, Idília. Os processos de monitoramento e avaliação e a construção de indicadores. In: MENDES, Jussara M. R; PRATES, Jane Cruz. *O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação*. Porto Alegre, 2009.

PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3ª ed. Berkeley: University of California. 1984.

REIN, Martin e RABINOVITZ, Francine. *Implementation: A Theoretical Perspective*. Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology and Harvard University, 1977.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Brasília: ENAP, 1997. (Texto elaborado para o curso de gestão social).

SABATIER, Paul A. e MAZMANIAN, Daniel A. *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, Effective Policy Implementation*. Lexington Books, Lexington. p. 3-35, 1981.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. NEPP/UNICAMP, *Caderno* n° 48, 2000.

SILVEIRA, Heber Rocha; COSTA, Renato Eliseu; OLIVEIRA, Vivian Satro de. *A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social*. Disponível em <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/A%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20e%20o%20Sistema%20C%C3%9Anico%20de%20Assist%C3%Aancia%20Social.pdf>. Acesso em 28/01/2016. s/d.

SIMAN, Angela Maria. Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. Tese. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. UFMG. 2005.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

_____. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n.39, p. 11-24, jul./dez.2003.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 2003.

VAN METER, Donald S.; VAN HORN, Carl E.. The policy implementation process: a conceptual framework. Administration and Society, v.6, n.4, p.463, feb.1975.

VELARDE, Juan Carlos Cortázar, editor. *Entre el diseño y la evaluación : el papel crucial de la implementación de los programas sociales* . Washington, BID, 2007.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. In: Revista de Administração Pública, v.30, n.2, Rio de Janeiro, 1997.

VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais: concepção e modelos analíticos. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, ano XVIII, n. 53, mar. 1997.

VIGNOLI, J.R. Vulnerabilidade Sociodemográfica: Antigos e Novos Riscos para a América Latina e o Caribe, 2002.

WINTER, Soren C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 209-228.

Anexo: Roteiro de Entrevista

Roteiro de Entrevista- Implementadores do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF

Bloco I. Identificação

Nome: _____

Idade: _____

Estado Civil: _____

Reside no território do CRAS em que atua? Se sim, há quanto tempo?: _____

Bloco II. Formação Acadêmica

Nível de Escolaridade: _____

Se superior, qual curso? _____

Possui pós-graduação? _____

Se sim, qual curso? _____

Bloco III. Trabalho Profissional

Qual é o seu vínculo empregatício com a Prefeitura? _____

Qual cargo você ocupa? _____

O trabalho no CRAS foi sua primeira experiência no SUAS? _____

Se não, onde atuou? _____

Há quanto tempo você atua no CRAS? _____

Bloco IV. A atuação no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF

O serviço é executado neste CRAS desde a sua implantação?

Como se deu o processo de implementação do serviço? _____

Ocorreram mudanças significativas, da criação até hoje? Comente. _____

Quais são os agentes responsáveis pela implementação do serviço? Comente

Quais são os objetivos do serviço e ações executadas? _____

Descreva os principais resultados do serviço. _____

Quais são suas atribuições no serviço? _____

Sua atuação está pautada em que? _____

Como são identificados e quais são os resultados identificados a partir da sua atuação? _____

A organização/rotina do seu trabalho é definida de que forma? A definição é individual ou ocorre de maneira conjunta ao restante da equipe?

São realizadas reuniões para discussão de casos entre a equipe de referência do serviço? Se sim, com qual periodicidade? _____

E com a coordenadora do CRAS, são realizadas reuniões periódicas? Se sim, com quais objetivos? _____

Em qual circunstâncias realiza visitas domiciliares? Existe um número mínimo de visitas a serem realizados? Em alguma situação a coordenadora acompanha? Se sim, quais _____

Como são definidas as prioridades de intervenção e agenda dos profissionais? _____

Como se dá o referenciamento e contrarreferência de famílias do PAIF na rede de serviços locais? Os casos são discutidos? Existe retorno dos encaminhamentos realizados? _____

As equipes da GPSOB e SMAAS (corpo gerencial) fazem articulação direta acerca dos casos do território com você? Se não, como ocorre o fluxo de repasse de informações, capacitação e troca de informações entre as equipes. _____

Como é a relação entre os profissionais atuantes no serviço? _____

E com o coordenador do CRAS? _____

Aponte o que acredita ser necessário desenvolver para que o serviço seja cada vez mais efetivo _____

Existe algo que gostaria de destacar, que não foi perguntado a você?