

# Boletim de Análise Político-Institucional

# 13

Out. 2017

Implementação de políticas e desigualdades



ipea



## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

## Governo Federal

**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**  
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### Presidente

Ernesto Lozardo

### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

### Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Interino

Rogério Boueri Miranda

### Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

### Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Boletim de Análise Político-Institucional

### Organizador

Roberto Rocha Coelho Pires

### Comitê Editorial

Flávia de Holanda Schmidt Squeff

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Marco Antônio Carvalho Natalino

Maria Paula Gomes dos Santos

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2017

---

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília : Ipea,  
2011-

Semestral.

ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste décimo terceiro Boletim de Análise Político-Institucional é a pintura *Retirantes*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1960. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

# Sumário

---

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>IMPLEMENTANDO DESIGUALDADES? INTRODUÇÃO A UMA AGENDA DE PESQUISA SOBRE AGENTES ESTATAIS, REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES.....</b>	<b>7</b>
Roberto Rocha C. Pires	
<b>INCLUSÃO, EXCLUSÃO E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES: O PAPEL DAS PRÁTICAS, INTERAÇÕES E JULGAMENTOS DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>15</b>
Gabriela Spanghero Lotta	
<b>A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL DE COMBATE AO FRACASSO ESCOLAR: PERCEPÇÕES E AÇÕES DE AGENTES IMPLEMENTADORES EM UMA ESCOLA MUNICIPAL NO RIO DE JANEIRO.....</b>	<b>21</b>
Marina Meira de Oliveira Cynthia Paes de Carvalho	
<b>IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL: A ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES IMPLEMENTADORAS COM POPULAÇÕES DE RUA USUÁRIAS DE DROGAS .....</b>	<b>29</b>
Roberto Dutra Brand Arenari	
<b>SILÊNCIO: REAGINDO À SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA EM BUROCRACIAS DO SUS.....</b>	<b>37</b>
Jaciane Milanezi	
<b>O QUE PENSAM OS TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) A RESPEITO DE TEMAS CENTRAIS DO COTIDIANO SOCIOASSISTENCIAL?.....</b>	<b>45</b>
Maria Cristina Abreu Martins de Lima	
<b>PERCEPÇÕES DE BUROCRACIAS LOCAIS SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>51</b>
Marco Antônio Carvalho Natalino	
<b>IMPLEMENTAÇÃO COMO INTERPRETAÇÃO E APRENDIZADO: SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS AVERIGUAÇÕES CADASTRAIS NO CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS .....</b>	<b>59</b>
Paula Pompeu Fiuza Lima	
<b>O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS POBRES “NÃO MERECEDORES”: PODER DISCRICIONÁRIO E OS LIMITES DA CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS .....</b>	<b>65</b>
Flávio Eiró	



## APRESENTAÇÃO

O *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), periódico cujo objetivo é divulgar reflexões e estudos sobre os temas tratados na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, chega à sua décima terceira edição. O boletim tem como vocação abordar questões bastante atuais e relevantes da agenda político-institucional. O Bapi de número 13, assim como as duas edições que o precederam, tem natureza temática. Ele se baseia somente em notas de pesquisa dedicadas aos riscos de reprodução de desigualdades sociais – entendidos como o potencial reforço a exclusões e desvantagens anteriores – em processos de implementação de políticas, programas e serviços públicos.

Trata-se de uma temática que está emergindo na agenda de pesquisas da Diest/Ipea, a partir dos trabalhos desenvolvidos por uma rede de pesquisadores do próprio Ipea – Diest e Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) –, de outros centros de pesquisa e universidades no Brasil – Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade de Brasília (UnB) –, no exterior (Radboud University, Holanda) e de órgãos do governo federal – Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Colégio Pedro II. Essa rede tem operado uma discussão contínua do tema por meio de reuniões mensais dos seus membros desde outubro de 2016.

Assim, a presente edição temática do Bapi traz para o debate público os frutos desse esforço de reflexão coletiva em andamento. Espera-se, assim, sensibilizar formuladores e gestores públicos no sentido dos riscos de reprodução de desigualdades sociais presentes na implementação de políticas públicas. Ainda, pretende-se explicitar uma agenda de pesquisa em andamento em torno do tema para estudiosos potencialmente interessados nos efeitos sociais da implementação de políticas públicas no Brasil. Acredita-se que o aprofundamento dessa agenda pode render aprendizados importantes para o aprimoramento da ação estatal e suas interfaces com os desafios sociais enfrentados pelo Brasil contemporaneamente.

No interior dessa publicação, o leitor encontrará relatos de pesquisas, algumas concluídas recentemente e outras em andamento, que têm focado diretamente essa complexa relação entre processos de implementação e a reprodução de desigualdades em distintas áreas do serviço público, como, saúde, educação, assistência social e atenção a pessoas que fazem uso problemático de substâncias psicoativas.

A primeira nota de pesquisa, de Roberto Rocha C. Pires, busca apresentar e contextualizar o objeto central abordado nos demais textos desta edição do Bapi, articulando as noções de implementação de políticas públicas, desigualdades e desenvolvimento. Esse trabalho expõe, de forma breve, os principais argumentos presentes na literatura que nos permitiriam pensar processos de implementação de políticas públicas como reforço e estabilização institucional de relações sociais marcadas por desigualdades. Trata-se de conceitos e argumentos que nos direcionam a uma reflexão avaliativa de como a operação cotidiana dos serviços públicos, a atuação dos agentes executores e as interações entre estes e os destinatários das políticas poderiam contribuir para uma distribuição desigual de oportunidades e para a reprodução de formas de exclusão já existentes em nossa sociedade.

As demais notas de pesquisa apresentam resultados de estudos empíricos sobre a implementação de políticas públicas em diferentes áreas de atuação do Estado. Os trabalhos de Gabriela Spanghero Lotta e Jaciane Milanezi abordam a implementação de serviços na área da saúde, respectivamente, a atuação dos agentes comunitários de saúde (ACS) e a operação cotidiana de Unidades Básicas de Saúde (UBS). O texto de Roberto Dutra e Brand Arenari enfoca a atuação de organizações envolvidas na implementação de políticas voltadas para populações de rua usuárias de drogas. A nota de Marina Meira de Oliveira e Cynthia Paes de Carvalho, a seu turno, desenvolve análise sobre a implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar. As demais notas de pesquisa concentram estudos voltados para diferentes políticas e serviços da área de assistência social. Os textos de Flávio Eiró e Paula Pompeu Fiuza Lima tratam do Programa Bolsa Família (PBF). O primeiro foca as percepções dos agentes de linha de frente sobre o merecimento dos beneficiários do programa. O segundo trabalha mais as relações entre os burocratas da ponta e os burocratas do governo central na gestão do Cadastro Único de programas sociais. Finalmente, os trabalhos de Marco Antônio Carvalho Natalino e Maria Cristina Abreu Martins de Lima tratam dos agentes que operam os serviços e benefícios oferecidos via Sistema Único de Assistência Social (Suas). Enquanto o primeiro autor dedica-se a uma análise das percepções e narrativas de coordenadores e gestores de centros de assistência social, a segunda autora desenvolve uma análise sobre os trabalhadores desse sistema e como estes concebem os seus próprios trabalhos e os usuários que atendem cotidianamente.

As diferentes notas de pesquisa contidas neste boletim, além de partirem de um referencial teórico e esquema analítico comum, compartilham outro dois aspectos: *i*) em todos os estudos, verifica-se um conjunto heterogêneo de práticas, conceitos e percepções envolvidas na execução dos serviços na ponta, o qual vai além das formas de atuação previstas e prescritas nos normativos e ordenamentos centrais; e *ii*) todos também se assentam no pressuposto de que essa heterogeneidade de práticas, conceitos e percepções revela riscos de tratamento desigual dos cidadãos e potencial reforço a exclusões anteriores (reprodução de desigualdades), comprometendo a construção da cidadania e a consolidação de uma perspectiva de direitos por parte dos usuários em suas relações com o Estado.

Porém, para além dessas semelhanças, as notas de pesquisa apontam para dinâmicas específicas de cada caso ou setor de política, privilegiando ora o olhar sobre os agentes de linha de frente, ora sobre os burocratas envolvidos na gestão dos serviços, assim como também exercitando a perspectiva dos cidadãos e de como eles percebem essa heterogeneidade de práticas de implementação. Em conjunto, as notas chamam a atenção para diferentes processos e mecanismos que concorrem para a acumulação de exclusões por parte do público atendido em termos de acesso a direitos providos pelo Estado. Trata-se de um importante passo na direção de reflexões urgentes e necessárias sobre os efeitos sociais da implementação.

Desejamos uma boa leitura!

**Comitê Editorial**



## IMPLEMENTANDO DESIGUALDADES? INTRODUÇÃO A UMA AGENDA DE PESQUISA SOBRE AGENTES ESTATAIS, REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES<sup>1</sup>

Roberto Rocha C. Pires<sup>2</sup>

As políticas públicas são o principal instrumento à disposição dos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território. No entanto, a relação entre políticas públicas e formas de desigualdade é ambígua. Por um lado, algumas iniciativas governamentais são formal e explicitamente desenhadas com o intuito de reduzir disparidades sociais, econômicas e regionais. Por outro lado, outras ações governamentais contribuem na direção oposta, podendo exacerbar as desigualdades já existentes (por exemplo, sistema tributário regressivo, políticas monetária e fundiária) ou criar novas formas ou nichos de exclusão (por exemplo, políticas de imigração). Assim, tal como Bourdieu (1994) já nos alertou, existe uma tensão inerente às funções do Estado moderno, a qual se visibiliza na operação simultânea de sua “mão direita” (isto é, concentração da força física, vigilância das classes dominadas, garantia do mercado e da fiscalidade eficiente etc.) e de sua “mão esquerda” (isto é, redistribuição, políticas sociais, direitos civis etc.)

Ainda que restrinjamos o foco sobre as políticas sociais, um duplo risco persiste nas iniciativas voltadas diretamente para a mitigação dos efeitos da exclusão socioeconômica e para equalização dos patamares de cidadania. O primeiro risco, amplamente tratado nos debates especializados dessa área, chama a atenção para o fato das políticas sociais poderem ser insuficientes, subfinanciadas ou desarticuladas (e não institucionalizadas como sistema de proteção). Tais elementos contribuiriam, então, para a baixa cobertura, qualidade e efetividade dessas políticas na promoção dos efeitos de inclusão socioeconômica pretendidos. Já o segundo risco, relativamente menos abordado tanto entre acadêmicos quanto entre gestores públicos, diz respeito às operações mais ordinárias da implementação dessas políticas públicas, nas quais se vislumbra um potencial de reprodução das desigualdades já existentes na sociedade. Enxerga-se nas práticas cotidianas de implementação nas linhas de frente do serviço público possibilidades de desatenção, exclusão e discriminação no tratamento de segmentos da população, muitas vezes já submetidos a diferentes tipos de vulnerabilidades. Assim, para além de uma questão de insuficiência relativa (abrangência, financiamento etc.), o segundo tipo de risco reforça um paradoxo: as próprias iniciativas formalmente desenhadas para reduzir desigualdades podem contribuir para a reprodução destas.

O avanço dos debates sobre a multidimensionalidade da pobreza tem chamado a atenção para o fato de que melhores condições de equidade dificilmente serão atingidas apenas pelo aumento ou pela melhoria da distribuição de renda (Sen, 1999; Feres e Mancero, 2001; Vaz e Januzzi, 2014). Uma pluralidade de formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõe barreiras que dificultam a ascensão social e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis

---

1. O autor gostaria de agradecer os comentários e as sugestões de aprimoramento ao texto feitos pelo Comitê Editorial.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

ou tradicionalmente excluídos. Ao propor uma discussão em torno da matriz de desigualdade social na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2016) vem enfatizando o complexo entrelaçamento do eixo de desigualdades econômicas (classes de renda) com os eixos de desigualdades de gênero, étnico-raciais, territoriais e derivadas da idade ou etapa do ciclo de vida das pessoas como estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões.

A acumulação ou a potenciação simultânea das disparidades relacionadas com a classe social (ou nível socioeconômico), o gênero, o pertencimento racial ou étnico, o território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, assim como também em marcadas diferenças no exercício de direitos e de oportunidades, nas capacidades e tratamentos. Essas formas e mecanismos de discriminação assentam-se também nos estereótipos – que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão de seu sexo, etnia, raça ou cor de pele, orientação sexual, situação socioeconômica ou outra condição – que estão presentes em diversos âmbitos da vida social e que, assim como a discriminação, permeiam as próprias instituições e são reproduzidos por elas (Cepal, 2016, p. 20, tradução do autor).<sup>3</sup>

A natureza reprodutora desse processo impõe-nos o desafio de questionar e avaliar em que medida a implementação de políticas públicas não seria também um *locus* importante de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades. Até que ponto e por meio de que processos a operação cotidiana dos serviços públicos, a atuação dos agentes executores e as interações entre estes e os destinatários das políticas não estariam contribuindo para uma distribuição desigual de oportunidades e para a continuidade e a consolidação de formas de exclusão já existentes?

A implementação de políticas públicas, tal como já amplamente destacado pelas literaturas internacional e nacional, envolve um conjunto variado de atores cujas ações, comportamentos e decisões influenciam não só a forma como as políticas públicas são produzidas, mas também o seu próprio conteúdo e resultados (Pressman e Wildavsky, 1973; Hill e Hupe, 2014). Logo, para entender os efeitos das políticas públicas na produção e reprodução de desigualdades, não podemos deduzir os resultados de uma determinada ação governamental como simples decorrência das regras formais que a institui. Há que se ter em mente os processos e atores que as efetivam na prática. A emergência e o desenvolvimento da noção de “burocracia de nível de rua” (*street-level bureaucracy*) (Lipsky, 1980; Hupe, Hill e Buffat, 2015) foi central nesse sentido, ao reforçar o olhar sobre os agentes nas linhas de frente do serviço público, destacando as potenciais consequências da sua atuação sobre os destinatários das políticas. De acordo com Lipsky (1980), estes agentes acabam por tomar decisões e moldar políticas que eles deveriam apenas executar. Em função das condições sob as quais desempenham seu trabalho – escassez de recursos, excesso de demandas, distanciamento das esferas de formulação central, complexidade das regras e imediatividade dos encontros face a face com usuários –, eles inevitavelmente acabam gozando de algum grau de discricionariedade na execução das suas tarefas.

3. "La acumulación o potenciación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social (o nivel socioeconómico), el género, la pertenencia racial o étnica, el territorio o la etapa del ciclo de vida crea un complejo esquema de relaciones sociales, con discriminaciones múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, capacidades y trato. Esas formas y mecanismos de discriminación se asientan también en los estereotipos, que jerarquizan y descalifican a determinados grupos sociales en razón de su sexo, etnia, raza o color de la piel, orientación sexual, situación socioeconómica u otra condición, que están presentes en diversos ámbitos de la vida social y que, así como la discriminación, permean las propias instituciones y son reproducidos por estas" (Cepal, 2016, p. 20).

O uso cotidiano da discricionariedade, por sua vez, envolve incertezas e dilemas em relação a como agir em cada situação. Em suas decisões sobre como proceder em cada situação, os agentes recorrem a processos de redução de complexidade e simplificação das incertezas e dos dilemas, por meio da diferenciação, do julgamento e da classificação dos usuários atendidos em um conjunto restrito de categorias (formais e informais), as quais vêm associadas a determinados tipos de ação e encaminhamentos em relação ao serviço/benefício oferecido. Esses processos mesclam elementos oriundos tanto do ímpeto dos agentes de linha de frente de obter maior controle sobre as suas rotinas e carga de trabalho quanto de julgamentos morais baseados nos valores e nas concepções dominantes de uma sociedade.

A diferenciação é intrínseca à burocracia do nível de rua, mas esse processo se apoia na desigualdade social, a qual ajuda a explicar as clivagens a partir das quais as diferenciações são construídas. Assim, a necessidade de rotinizar e simplificar o trabalho e diferenciar o público atendido, em contextos de desigualdade social, leva à institucionalização das tendências de estereotipização que permeiam a sociedade. Burocratas de nível de rua, como quaisquer indivíduos, podem cultivar (ou não) quaisquer formas de preconceito. Mas quando a execução do seu trabalho lhes demanda diferenciar a população atendida, então, podemos dizer que há uma receptividade estrutural a atitudes preconceituosas (...). O estereótipo é cultivado em um contexto no qual se transforma em instrumento para dividir a população atendida em segmentos (Lipsky, 1980, p. 115, tradução do autor).<sup>4</sup>

Maynard-Moody e Musheno (2003; 2012) avançam nessa mesma direção. Segundo os autores, a aplicação de regras e procedimentos formais da política/serviço público passa a ser mediada por julgamentos normativos e classificações identitárias que os agentes de ponta constroem sobre o público atendido. Essas classificações e esses julgamentos, por sua vez, são portadores de concepções sobre os usuários, permitindo situá-los como mais ou menos merecedores dos benefícios oferecidos pelo Estado e dos esforços empreendidos pelos agentes em favor de suas demandas.

Em suma, os encontros cotidianos entre os funcionários da linha de frente e a população usuária de serviços operam uma importante transformação: pessoas com trajetórias de vida e problemas singulares são processados em termos de categorias (formais e informais), as quais permitem aos agentes driblar incertezas e definir o tratamento ou curso de ação considerado “adequado”. A categorização dos usuários chama a atenção para uma dimensão cognitiva e construtivista do processo de implementação. Nesse sentido, as percepções, as visões de mundo, os valores e as representações que os agentes de implementação compartilham a respeito do seu trabalho e do público atendido passam a adquirir destaque na busca de explicações para a produção institucional da discriminação, da desatenção, da imposição de barreiras ao acesso, dos maus-tratos e da humilhação dispensados a grupos vulneráveis da população.

Entende-se que essas percepções, visões, valores e representações estejam enraizados na trajetória pessoal, na formação profissional ou no pertencimento a redes sociais internas ou externas ao ambiente de trabalho. Esses elementos ganham importância na medida em que informam as decisões, as ações

4. “Differentiation is intrinsic to street-level bureaucracy, but social inequality supports it and helps account for the cleavages in terms of which differentiation takes place. Thus the need to routinize, simplify, and differentiate in the context of inequality leads to the institutionalization of the stereotypical tendencies that permeate the society. Whatever prejudices street-level bureaucrats as individuals do or do not have, the structure of their work appears to call for differentiation of the client population, and thus there is structural receptivity to prejudicial attitudes (...). The stereotype is nurtured in a context where it functions to divide up the client population” (Lipsky, 1980, p. 115).

e as interações cotidianas dos agentes em suas relações com os usuários, potencialmente introduzindo uma pluralidade de orientações e comportamentos. Isso tem como decorrência direta a produção de inconsistência e arbitrariedade na implementação de políticas e serviços públicos. É bem verdade que essa inconsistência, por vezes, pode se prestar às correções, às adaptações e aos aprimoramentos importantes para o desempenho dos serviços no nível local (Pires, 2008; 2011). No entanto, em muitas outras situações, podem repercutir em efeitos negativos, tanto materiais quanto simbólicos, que se acumulam sobre segmentos vulneráveis da população, prejudicando suas possibilidades de inserção e envolvimento social.

No que tange aos efeitos materiais, podemos compreendê-los a partir de uma lógica alocativa e distributiva. Uma implementação de serviços e benefícios públicos marcada por heterogeneidades e irregularidades pode introduzir barreiras de acesso ou critérios de seleção não formalmente previstos e que incidam precisamente sobre os segmentos sociais mais precarizados. Em uma sociedade socioeconomicamente muito desigual, esses processos podem promover uma acumulação de desvantagens (em que se somam desigualdades prévias às oriundas do próprio processo de implementação) e *deficit* de atenção e cuidado sobre alguns grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros. Assim, nesta chave de análise, a irregularidade da implementação põe em risco a produção de uma justiça distributiva na alocação dos bens e serviços públicos oferecidos, prejudicando, sobremaneira, os mais necessitados (Cardenas *et al.*, 2010).

Exemplos desses processos têm sido abundantes nas seções policiais dos noticiários nacionais e internacionais, envolvendo desde a recente declaração do comandante da Rota sobre a abordagem policial diferenciada entre bairros da periferia e da Zona Sul de São Paulo<sup>5</sup> aos recorrentes abusos das forças policiais estadunidenses contra a população negra. Em edição anterior do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), Oliveira Junior e Lima (2013) já argumentaram, para o caso brasileiro, que se, por um lado, não existem evidências claras de que negros cometam mais crimes, por outro lado, há uma clara tendência de sofrerem maior coerção por parte do sistema de justiça criminal e uma probabilidade 3,7 vezes maior de serem vítimas de homicídios, muitos dos quais causados pelas forças policiais, em comparação com os brancos.

Diversas das contribuições contidas nesta edição do Bapi apresentam resultados de pesquisa empírica em alinhamento ao argumento alocativo-distributivo. Ainda com foco na questão racial, a nota de pesquisa de Jaciane Milanezi aborda o silêncio dos funcionários de Unidades Básicas de Saúde (UBS) no Rio de Janeiro em relação a questões da saúde da população negra. Apesar de haver uma política nacional sobre o tema em vigor, o vácuo institucional do tema na ponta sugere a desatenção do serviço público em relação às necessidades de cuidado específicas a esse público. Também analisando a atuação do Estado na área de saúde, Gabriela Spanghero Lotta discute os efeitos alocativos embutidos nas formas de interação adotadas pelos agentes comunitários de saúde (ACS) com o público atendido. Percebe-se uma distribuição de atenção e serviços diferenciados para os usuários considerando “aderentes”, em detrimento de outros considerados “resistentes” ou “difíceis”. Já na área da educação, a nota de pesquisa de Marina Meira de Oliveira e Cynthia Paes de Carvalho discute como a construção de julgamentos por parte dos professores afeta as decisões sobre

5. Ver a matéria *Abordagem nos Jardins tem de ser diferente, diz comandante da Rota*. Disponível em: <<https://goo.gl/3m73vt>>. Acesso em: 29 set. 2017.

a alocação dos alunos em turmas especiais de correção de fluxo e o sentido (premiação ou punição) que essas decisões adquirem para os alunos. Finalmente, em relação à implementação de políticas para a população de rua usuária de drogas, Roberto Dutra e Brand Arenari abordam os processos cumulativos de exclusão que caracterizam a vida dessas populações e discutem como a possibilidade de inclusão efetiva no sistema de saúde poderia representar oportunidades de “pequenos futuros” para esse segmento.

Quanto aos efeitos simbólicos, o argumento deriva do reconhecimento do Estado como esfera de produção de categorias e definições daquilo que é oficial, legal ou tolerado (Bourdieu, 2014) e do papel que “organizações processadoras de pessoas” (*people processing organizations*) têm na atribuição de *status* público aos seus usuários e em seus potenciais efeitos no deslocamento ou na estabilização de situações sociais e identidades públicas (Hasenfeld, 1972). Assim, as diferentes relações que podem ser estabelecidas entre pessoas e instituições públicas prestadoras de serviços informam experiências de subjetivação que podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença, contribuindo para uma leitura que os usuários fazem sobre a sua localização no espaço social (Siblot, 2006). Nesse contexto, “a mera aplicação de categorias administrativas torna-se uma atribuição de *status* e a apreensão da relação administrativa equivale a uma reapreensão das normas da vida social” (Dubois, 1999, p. 138, tradução do autor). Esse processo intensifica-se quanto maiores forem a dependência do usuário em relação ao serviço/benefício e as assimetrias (sociais e informacionais) entre ele e o agente estatal. Em condições de dependência e assimetria, os agentes transformam-se em juízes da pertinência e do valor das demandas que lhe são formuladas pelos usuários, introduzindo nas suas relações cotidianas um potencial de violência simbólica. Essa violência poderia se expressar na imposição aos indivíduos de uma definição sobre sua existência social e na interiorização de classificações frequentemente estigmatizantes (por exemplo, “família desestruturada”, “cotista”, “usuário/inscrito no programa X” etc.), perpetuando suas posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação, enfraquecendo elos de cidadania por meio da percepção das políticas e dos serviços públicos não como direitos, mas como concessões, benesses ou favores do Estado e de seus agentes.

As notas de pesquisa que integram este Bapi trazem um conjunto de evidências e análises empíricas nesse sentido. Os exemplos, nesse caso, concentram-se mais na área da assistência social. A nota de Flávio Eiró chama a atenção para como as inconsistências observadas na implementação local repercutem na percepção das beneficiárias sobre o Programa Bolsa Família (PBF), em que se destaca a insegurança sobre a elegibilidade ao benefício e a dependência para com a boa vontade dos agentes da ponta. Ainda no caso do PBF, o estudo de Paula Pompeu Fiuza Lima discute a dinâmica burocrática da construção da desconfiança dos usuários nas averiguações do Cadastro Único, revelando um exercício de controle na linha de frente excessivo (para além do normativamente prescrito) e voltado para “extrair a verdade” dos usuários. Finalmente, os textos de Maria Cristina Abreu Martins de Lima e Marco Antônio Carvalho Natalino enfocam o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e identificam, respectivamente, um subgrupo de trabalhadores e de coordenadores de Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que também apresentam um discurso crítico dos usuários desse tipo de equipamento, como apenas interessados nos benefícios imediatos e não aderentes às propostas de atividade e serviços socioassistenciais ofertadas pelos Cras. Tal como ambos argumentam, estes discursos reproduzem percepções e práticas estigmatizantes sobre o usuário, como alguém

desinteressado em aumentar suas oportunidades de inclusão social e passível de culpabilidade pela situação na qual se encontra.

Em conjunto, os estudos e as análises apresentados neste Bapi representam alguns passos iniciais no sentido da construção de uma agenda de pesquisa sensível aos processos de (re)produção de desigualdades que podem ocorrer ao longo da implementação de políticas e serviços públicos. Tal agenda torna-se relevante, pois, como já apontado, mesmo políticas públicas formalmente dedicadas a reverter ou mitigar os efeitos da exclusão e da vulnerabilidade social podem incorrer em riscos de reprodução e aprofundamento das desigualdades já existentes. Para além de chamar a atenção para esses riscos, busca-se, com esse movimento, o avanço das análises no sentido da explicitação dos mecanismos explicativos no nível teórico, assim como oferecer subsídios concretos para o aperfeiçoamento da ação governamental no campo da promoção da equidade social.

## REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. **Raisons pratiques**: sur la théorie de l'action. Paris : Éditions du Seuil, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CARDENAS, J. *et al.* Discriminación en la prestación de servicios sociales para los pobres: un estudio experimental de campo. *In*: NOPO, H.; CHONG, A.; MORO, A. (Orgs.) **Discrimination in Latin America**: an economic perspective. Washington: Inter-American Development Bank; The World Bank, 2010. p. 41-106.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santiago: Cepal, 2016.
- DUBOIS, V. **La vie au guichet**: relation administrative et traitement de la misère. Paris: Economica, 1999. (Collection Études Politiques).
- FERES, J. C.; MANCERO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina**. Santiago: Cepal, 2001. (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, n. 7).
- HASENFELD, Y. People processing organizations: an exchange approach. **American Sociological Review**, v. 37, n. 3, p. 256-263, 1972.
- HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing public policy**: an introduction to the study of operational governance. London: Sage, 2014.
- HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: University of Bristol, 2015.
- LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors**: narratives of street-level judgment. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 16-23, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; LIMA, V. Segurança pública e racismo institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 21-26, 2013.

PIRES, R. Promoting sustainable compliance: styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil. **International Labour Review**, v. 147, p. 199-229, 2008.

\_\_\_\_\_. Beyond the fear of discretion: flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, p. 45-71, 2011.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. California: University of California Press, 1973.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Knopf, 1999.

SIBLOT, Y. **Faire valoir ses droits au quotidien**: les services publics dans les quartier populaire. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

VAZ, A.; JANUZZI, P. Indicador de pobreza multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 8, p. 31-49, 2014.





# INCLUSÃO, EXCLUSÃO E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES: O PAPEL DAS PRÁTICAS, INTERAÇÕES E JULGAMENTOS DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Gabriela Spanghero Lotta<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a literatura de implementação de políticas tem mostrado o papel dos burocratas de nível de rua em processos de inclusão e exclusão considerando que eles tomam decisões alocativas durante as interações com os usuários (Lipsky, 2010). Nos últimos anos, novas pesquisas estão aprofundando este argumento demonstrando como, nas decisões alocativas, operam sistemas de julgamento e classificação, que determinam quais usuários merecem ou não as políticas e os efeitos incluídos e excluídos deste processo (Dubois, 2010; Maynard-Moody e Musheno, 2012). Isso é muito importante em áreas com altos índices de pobreza e desigualdades, como é a realidade do Brasil, em que as decisões sobre merecimento podem se converter em mais inclusão ou exclusão.

Uma das políticas brasileiras desenhadas para enfrentar as desigualdades e promover o acesso universal à saúde é a Estratégia de Saúde da Família (ESF),<sup>2</sup> que tem uma base territorial e visa proporcionar saúde dentro das casas dos usuários, aproximando as políticas de saúde das realidades sociais. A política é executada por equipes multiprofissionais formadas por médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde (ACS). O ACS é selecionado dentro da comunidade em que deverá executar seus trabalhos e torna-se responsável por cuidar da saúde de cerca de duzentas famílias que vivem sob sua área de responsabilidade. Por morar na mesma comunidade das famílias atendidas, o ACS representa um modelo de ator híbrido – servidor público e, ao mesmo tempo, membro da comunidade –, o qual remonta a diversas experiências internacionais de saúde comunitária (como os *barefoot doctors* na China, os médicos da família na Europa e os agentes comunitários de saúde em vários países africanos e asiáticos). O modelo justifica-se por uma tentativa de aproximar as políticas de saúde ao cotidiano dos usuários, entendendo que o acesso à saúde é influenciado e determinado pelas dinâmicas cotidianas e pelas condições socioeconômicas vivenciadas pelos usuários. Assim, como resultado desta natureza híbrida – servidor público e morador da comunidade –, a literatura de saúde e de políticas públicas tem apontado o potencial de mediador que os ACS assumem na relação entre os usuários da política e os demais profissionais da equipe.

Nesta pesquisa, selecionamos analisar os ACS entendendo que são os atores centrais da implementação da ESF e que atuam como mediadores principais entre os usuários e o Estado, tendo sua atuação afetada por dimensões institucionais, relacionais e de trajetórias pessoais (Lotta, 2015), de forma que são capazes de construir ações mais imbricadas entre Estado e sociedade, dependendo do seu perfil relacional específico, que lhes permite exercer essa interação durante os processos de

---

1. Professora do bacharelado de políticas públicas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

2. Política prioritária de atenção básica à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentada pela Portaria nº 648/GM, de 28 de março de 2006.

implementação. Entretanto, os processos de interação que estabelecem com os usuários não são neutros ou desprovidos de valores. Pelo contrário, são permeados de visões de mundo e percepções sobre demandas e merecimentos que influenciam a maneira como interagem com os usuários e fazem seus encaminhamentos. Considerando, portanto, o potencial que as interações entre ACS e usuários têm sobre os resultados das políticas, sobre ampliação de acesso aos serviços, sobre a mediação e a aproximação Estado-sociedade e sobre os encaminhamentos, esta nota busca analisar se e como a atuação dos ACS interfere na redução ou na reprodução das desigualdades com base em sua discricionariedade, seus julgamentos e suas classificações.

Em termos metodológicos, a pesquisa baseia-se nos dados coletados em diferentes pesquisas de campo realizadas entre os anos de 2006 e 2010 e posteriormente em 2016. Foram realizadas diferentes formas de coletas de dados. A primeira delas foi o acompanhamento etnográfico de 24 ACS presentes em três diferentes municípios.<sup>3</sup> A partir da etnografia, levantamos as práticas e os mecanismos de interação estabelecidas pelos agentes comunitários em seu cotidiano de atuação para implementar as políticas públicas de saúde. A segunda forma de coleta baseou-se em entrevistas com cerca de oitenta ACS da cidade de São Paulo. Nessas entrevistas, buscamos compreender as práticas de atuação e formas de classificação e julgamento estabelecidas por eles em seu cotidiano. A análise desses materiais empíricos permite-nos observar como os ACS constroem seu cotidiano de atuação e como, na interação com os usuários, realizam processos de classificação e julgamento que se concretizam em encaminhamentos distintos e têm potenciais impactos sobre a (re)produção das desigualdades.

## 2 APORTES TEÓRICOS

A pesquisa está situada no campo de estudos de implementação e análise da atuação dos burocratas de nível de rua. Esta literatura tem sua origem nos anos 1980 e, desde então, tem buscado aprofundar na compreensão de: qual o espaço para exercício da discricionariedade dos burocratas de nível de rua; que fatores afetam este exercício; que decisões são tomadas pelos burocratas; e quais os resultados dessas decisões para a implementação das políticas. Nessa perspectiva, a temática das desigualdades é analisada a partir dos resultados das decisões discricionárias que os burocratas tomam. A ideia é que o uso da discricionariedade pode ter efeitos distributivos que geram desigualdade de acesso, tratamento e atenção, que, por sua vez, podem contribuir para a reprodução de desigualdades existentes. Isso significa que a desigualdade social é resultado potencial ou efeito distributivo do processo decisório realizado pelo burocrata.

O principal limite desta abordagem é que incorpora as desigualdades sociais apenas como um resultado potencial da implementação, não considerando que elas podem ser um elemento constitutivo e intrínseco ao próprio processo de implementação e que se materializa na interação entre usuários e burocratas.

Assim, como uma crítica a esta abordagem, estudos mais recentes têm buscado reposicionar o olhar para as desigualdades, considerando que elas são não apenas resultado potencial, mas também um fator que influencia as decisões e os comportamentos dos burocratas e dos usuários. Considera-se que o uso da discricionariedade é guiado por valores, normas e elementos culturais derivados dos pertencimentos dos atores. E, no processo de implementação, os burocratas definem identidades e fazem julgamentos

3. Mais detalhes sobre a metodologia empregada na pesquisa estão disponíveis em Lotta (2015).

dos usuários, discriminando os que são merecedores ou não das políticas. Assim, a discricionariedade é um processo moral que classifica identidades e acaba por definir o que é certo ou errado e quem pode receber o quê (Maynard-Moody e Musheno, 2003; 2012).

Além disso, estas abordagens também trazem luz ao momento de interação entre usuários e burocratas, demonstrando como aparecem ali as desigualdades prévias e intrínsecas a esta relação. As interações ocorrem em contextos de desigualdades prévias em que há assimetrias inevitáveis, nas quais os usuários dependem de decisões tomadas pelos burocratas. Estes, por sua vez, precisam alocar as demandas reais trazidas pelos usuários em categorias previamente propostas pelas políticas. O resultado é um processo de alocação e categorização que muitas vezes reforça certas desigualdades ou estimas sociais e que podem contribuir para a perpetuação da exclusão social.

Essa lógica de compreender a implementação como um processo interativo, no qual operam múltiplas relações e improvisações, influenciadas pela agência e pelas formas de julgamento normativo operadas pelos burocratas de nível de rua, é a base teórica da pesquisa. E consideraremos, portanto, que estas interações e processos de julgamento podem determinar o acesso aos serviços de saúde e os resultados das políticas em termos de redução ou (re)produção das desigualdades.

### 3 AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE COMO MEDIADORES

A partir de acompanhamento etnográfico e análise de redes sociais de 24 ACS, buscamos levantar as diferentes práticas por eles realizadas e as formas de interação que estabelecem com os usuários do serviço. As práticas são as ações concretas desempenhadas pelos ACS, como, por exemplo: realização de diagnóstico, verificação de aspectos relacionados ao saneamento, ajuda na organização da casa etc. As interações são mecanismos comunicacionais utilizados pelos ACS para interagirem com as famílias, como, por exemplo, a tradução, a triangulação, o uso de referências da comunidade, o estabelecimento de reciprocidade etc. A categorização e a análise das práticas e estilos de interação permitiu-nos concluir que, enquanto práticas são altamente influenciadas por decisões institucionais (como gestão, controle, capacitação etc.), a interação é altamente determinada pelo perfil relacional e de trajetória pessoal dos ACS. Ao mesmo tempo, demonstramos que, embora as práticas tenham grande variação, elas têm menos efeitos em termos de inclusão e exclusão. Contudo, mecanismos de interação podem gerar inclusão e exclusão, na medida em que têm altos efeitos alocativos, a depender de como os ACS estabelecem processos interativos com os usuários.

No cotidiano de implementação, os ACS interagem utilizando diferentes mecanismos que permitem a eles demonstrar, determinar e demarcar como se dá a interação e, a partir dela, como a política pública será implementada. Um exemplo de uso de mecanismos que incorpora diferentes linguagens, promove tradução e busca incluir o saber do usuário na implementação é demonstrado pela situação a seguir.

Uma moradora pede ajuda para a ACS para entender a receita médica, já que não sabe ler e não sabe como tomar o medicamento. A ACS lê a receita e explica: “tu tá vendo esse remédio laranja? Ele lembra suco que a gente toma de manhã, então tu toma esse laranja todas as manhãs e esses dois remédios brancos tu toma com leite, que também é branco, na hora de dormir”.

A habilidade de usar mecanismos que promovam mais inclusão não é, no entanto, natural. Ela depende de perfis e conhecimentos específicos que apenas determinados ACS possuem.

Assim, burocratas com amplo envolvimento em redes locais e trajetórias comunitárias, que possuem histórico de vínculos com as comunidades locais, tomam decisões alocativas mais incluídas e mais capazes de conectar as políticas oficiais às realidades dos usuários.

A partir da utilização de mecanismos de interação, como tradução, triangulação, usos de referências, entre outros, os ACS geram conexões mais profundas entre o Estado e a sociedade, na medida em que determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem os benefícios ou receberem sanções a partir do conhecimento mais imbricado das diferentes demandas e necessidades. Materializam, portanto, a mediação das relações cotidianas entre Estado e sociedade, podendo interferir nos processos alocativos e nos tratamentos (des)iguais promovidos pelo Estado aos cidadãos.

#### 4 AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE COMO JULGADORES, CLASSIFICADORES E CONSTRUTORES DE MERECIMENTO

As análises preliminares de oitenta entrevistas com ACS demonstram que eles operam a política com dois sistemas de categorização. O primeiro diz respeito às categorias oficiais das políticas de saúde (gênero, faixa etária e tipo de doença ou agravo). No entanto, esse sistema classificatório não é responsável pelas segmentações que impactam merecimento e desigualdade de acesso.

O segundo sistema classificatório que aparece, e tem alto impacto incluído ou excluído, está relacionado à ideia de haver usuários aderentes ou resistentes aos serviços. Os aderentes são pacientes fáceis de serem acompanhados; os resistentes são pacientes difíceis porque não seguem as recomendações dadas. Isso se reforça quando os ACS relatam histórias de sucesso ou fracasso. Ali há basicamente dois elementos: um que diz respeito às condições de saúde (há fracasso quando a doença não tem solução e sucesso quando ela tem tratamento); e outro a respeito das capacidades (ou incapacidades) de os ACS fazerem os usuários saírem da posição de resistentes para aderirem ao serviço (sucesso quando conseguem adesão, fracasso quando não conseguem).

Nesses sistemas classificatórios, que dividem pacientes entre aderentes e resistentes, estão embutidas três formas de justificação que trazem categorias valorativas e de julgamento: a moral (relacionada a julgamentos baseados na expectativa de adequação ao comportamento), a social (que se refere à situação social, posição de classe ou pertencimento a grupo étnico-cultural) e a patológica (relacionada a classificações baseadas na condição de saúde). Esses três tipos de enquadramento suportam a justificação dos ACS para julgar os usuários como aderentes ou resistentes, e elas determinam a qualidade e a quantidade do acesso aos serviços.

Os sistemas classificatórios, de julgamento normativo e suas justificações e valorações demonstram que, na operação cotidiana da ação dos ACS, são embutidos elementos de segmentação dos usuários que não são típicos dos sistemas classificatórios oficiais da saúde. Eles têm a ver com percepções construídas tanto a partir da expectativa que possuem sobre sua profissão quanto a partir de elementos de fora do mundo do trabalho, mas que ali se reproduzem – em geral baseados no senso comum e em preconceitos e na determinação do que acham certo ou errado. Os sistemas classificatórios têm implicações diretas nos tipos de encaminhamentos dados aos usuários e na forma de atendimento de suas demandas, que são construídas a partir de como são classificados cada um dos casos. Assim, casos com os mesmos problemas clínicos podem ter direcionamentos diferenciados a partir da percepção construída pelo ACS na sua interação com o usuário. Estes sistemas têm como resultado práticas mais

ou menos includentes e desiguais. Por um lado, os usuários “aderentes”, com os quais foi possível construir vínculos, tornam-se merecedores e recebem mais do que o serviço demandaria inicialmente. Por outro lado, os usuários “resistentes” tornam-se vítimas de uma profecia autorrealizada: como inicialmente não aderem/obedecem ao que os profissionais recomendam, tornam-se não merecedores de serviços básicos e, menos ainda, de serviços adicionais (que são entregues apenas aos merecedores).

## 5 REFLEXÕES PRELIMINARES

As análises preliminares do material das pesquisas de campo permitem observar que há uma grande agência na atuação dos ACS, que agem em constantes processos interativos cujos resultados levam à construção de políticas heterogêneas que dependem das escolhas feitas por estes atores ao longo do processo de implementação. As escolhas resultam em políticas mais includentes quando se utilizam de mecanismos de interação que aproximam diferentes saberes, usando referências ou traduzindo as políticas para elementos do cotidiano dos usuários. Podem ser também mais includentes, ao incorporarem heterogeneidades dos territórios e dos usuários na determinação das práticas que realizam.

Contudo, a discricionariedade resulta em processos de classificação dos usuários baseados em sistemas de julgamento normativo e valoração que não são relativos ao sistema oficial de saúde. São baseados em visões de mundo e em concepções morais e normativas sobre o que é certo ou errado e acabam se transformando em classificações de usuários aderentes ou resistentes, e, portanto, merecedores ou não merecedores. E a categorização do merecimento, por sua vez, implica acessos desiguais aos serviços de saúde para os usuários.

Assim, se, por um lado, o exercício da discricionariedade leva a processos de julgamento e classificação que resultam em políticas excludentes ou desiguais, por outro lado, isso pode resultar em uma capacidade de adaptação das políticas aos contextos e às demandas, o que aumenta o potencial de acesso e inclusão social. O mesmo espaço de liberdade pode gerar resultados diferentes. A dimensão da agência e os julgamentos dos burocratas devem ser, portanto, elemento central no desenho, na análise e na gestão das políticas que se pretendem mais includentes.

## REFERÊNCIAS

- DUBOIS, V. **The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices**. Aldershot: Ashgate, 2010.
- LIPSKY, M. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors: narratives of street-level judgment**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 16-23, 2012.



# A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL DE COMBATE AO FRACASSO ESCOLAR: PERCEPÇÕES E AÇÕES DE AGENTES IMPLEMENTADORES EM UMA ESCOLA MUNICIPAL NO RIO DE JANEIRO

Marina Meira de Oliveira<sup>1</sup>

Cynthia Paes de Carvalho<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Discussões sobre mecanismos de combate à repetência e ao atraso escolar surgem a partir da frustração das expectativas depositadas na expansão do sistema. Em épocas de oferta insuficiente de vagas, acreditava-se que a expansão escolar equalizaria oportunidades. No entanto, após uma ampliação progressiva do acesso à escola ao longo da segunda metade do século XX, não houve redução significativa do peso da origem social dos alunos no seu sucesso escolar (Silva, 2003). As mesmas camadas que anteriormente estavam fora do sistema pareciam sofrer novos processos de exclusão em seu interior, traduzidos em elevados índices de repetência e distorção idade-série.

Diante da dificuldade de permanência com sucesso dos estudantes recém-integrados, diversas iniciativas foram desenvolvidas, a exemplo das políticas de correção do fluxo. Comumente implementadas por meio de programas e projetos de aceleração da aprendizagem, essas políticas visam recuperar o atraso escolar de alunos com dois ou mais anos de defasagem. Para atingir esse objetivo, tais alunos são ensinados por meio de uma metodologia alternativa em turmas específicas, e posteriormente reintegrados em turmas regulares mais avançadas. Desse modo, para além do descongestionamento do fluxo escolar, esses programas assumem um compromisso pedagógico com os alunos em situação de maior vulnerabilidade ao fracasso, buscando a regularização de sua trajetória e a conclusão de sua escolarização básica.

Embora esses projetos venham sendo implementados em diversos estados e municípios, estudos apontam que suas intenções nem sempre correspondem às ações e aos resultados obtidos (Parente e Lück, 2004, entre outros). Em virtude desses achados, desenvolvemos uma pesquisa<sup>3</sup> em 2016 que buscou compreender a implementação de uma política de correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro, focalizando os agentes implementadores. Procuramos investigar primeiramente quais eram suas percepções sobre a política, a escola e os alunos que constituíam seu público-alvo. Em seguida, buscamos compreender como essas percepções influenciavam suas práticas discricionárias. O percurso traçado considerou as contribuições da literatura sobre implementação de políticas, que destaca a importância dos burocratas de nível de rua como “fazedores”, para além de executores, de políticas (Lipsky, 1980). Ao tomar decisões quanto aos benefícios e às sanções a serem distribuídos aos usuários, muitas vezes com base em julgamentos a respeito do seu merecimento (Maynard-Moody e Musheno, 2003), esses agentes

---

1. Mestra em educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e professora do Colégio Pedro II.

2. Doutora em educação pela PUC-Rio e professora adjunta II da mesma instituição.

3. A pesquisa à qual fazemos referência foi objeto da dissertação de mestrado da primeira autora deste texto (Oliveira, 2017), realizada sob a orientação da professora doutora Cynthia Paes de Carvalho. Nela, é possível encontrar os argumentos aqui apresentados mais bem desenvolvidos.

desfrutam de um poder discricionário que pode repercutir sobre os resultados das políticas, eventualmente potencializando processos de exclusão.

Para alcançar os objetivos propostos, trabalhamos com dados do Censo Escolar e conduzimos entrevistas com 32 indivíduos da comunidade analisada, entre os quais se incluem alunos, professores, gestores e agentes educadores.<sup>4</sup> O presente texto sintetiza algumas conclusões a que chegamos, sem esgotar todos os achados e, menos ainda, as diversas questões pertinentes à discussão. Considerando as limitações de espaço, serão apresentados os resultados que sugerem de forma mais clara a relação entre as percepções dos agentes (seção 2) e suas práticas discricionárias ao longo da implementação da política (seção 3). Por fim, tecemos algumas considerações (seção 4) sobre a possibilidade de que desigualdades sejam reproduzidas na implementação de políticas semelhantes.

## 2 AS PERCEPÇÕES PREDOMINANTES DOS AGENTES ESCOLARES: A ESCOLA, OS ALUNOS E A POLÍTICA

A maior parte das escolas selecionadas para a implementação da política de correção de fluxo no município do Rio de Janeiro a partir de 2009 eram de grande/enorme porte (Lima, 2016), contando com mais de novecentas matrículas. Segundo Oliveira (2015), essas escolas apresentam uma gestão mais complexa, além de frequentemente terem que lidar com uma escassez de recursos.

Como a escola estudada pertence a esse “tipo” prevalente, uma primeira percepção por parte dos agentes entrevistados é a de que trabalhavam em uma escola “enorme”, contando com um corpo docente-administrativo limitado para desenvolver um trabalho satisfatório. Nessa situação, o discurso dos agentes sugere um enfraquecimento da finalidade pedagógica da organização, em favor de uma função disciplinadora/socializadora. Garantir a obediência dos estudantes a regras, buscando torná-los mais aptos à convivência social e à inserção futura no mercado de trabalho, parecia ser uma missão mais factível em uma organização que havia se tornado uma espécie de “depósito de crianças”, e possivelmente até mesmo mais desejável, tendo em vista o novo público que passou a frequentá-la. Este, vindo de famílias que tampouco tiveram um histórico de escolarização, era percebido como cada vez menos interessado na aprendizagem escolar e pouco cooperativo com o trabalho que deveria ser desenvolvido na escola.

Grande parte dos alunos são apresentados como jovens que “não querem nada” com o estudo e que não se esforçam para obter ascensão social por meio do sucesso escolar. Em se tratando especificamente dos atendidos pela política, predomina a percepção de que seriam alunos especialmente “problemáticos”: grande parte teria problemas emocionais/comportamentais (indisciplina), morais (preguiça) ou mesmo cognitivos (dificuldade de aprendizagem). Desse modo, as explicações para o fracasso não raramente recaem exclusivamente sobre eles.

É importante destacar que a distribuição dos alunos nas turmas regulares e “de projeto”<sup>5</sup> não é aleatória. Os dados do Censo Escolar mostram que, embora o percentual de meninas e meninos matriculados na escola seja praticamente igual, nas turmas de projeto há uma quantidade significativamente superior de alunos do sexo masculino (gráfico 1). Da mesma forma, enquanto a escola apresenta uma proporção de alunos brancos e pardos relativamente próxima (cerca de 40% de alunos brancos e 44% de alunos pardos), a proporção de alunos pardos aumenta consideravelmente nas turmas de projeto,

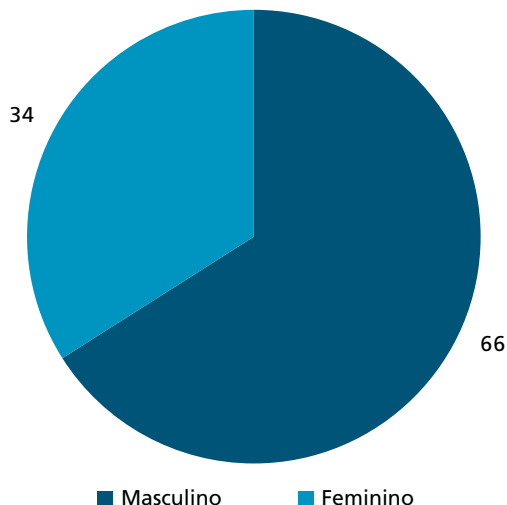
4. Agente educador é o funcionário mais conhecido como inspetor escolar.

5. Como mencionado anteriormente, as políticas de correção de fluxo são comumente implementadas por meio de projetos de aceleração da aprendizagem, a partir da organização de turmas específicas. Nas escolas, essas turmas costumam ser chamadas de “turmas de projeto” ou “turmas de aceleração”, denominação que adotaremos daqui em diante.



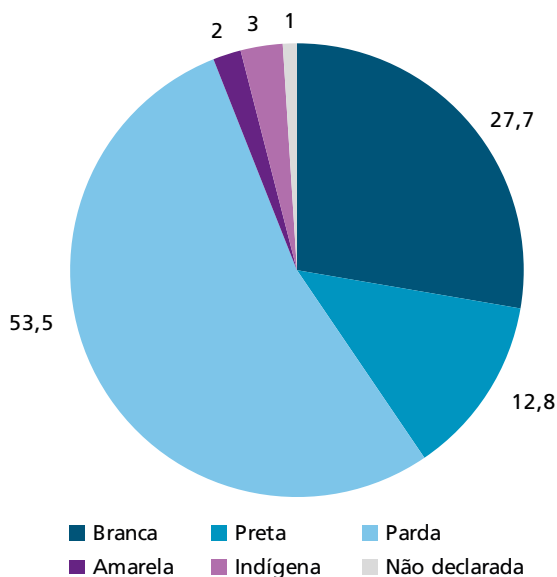
assim como a proporção de alunos brancos diminui (gráfico 2). Essa tendência, também observada no município do Rio de Janeiro como um todo (Lima, 2016) reforça achados clássicos na sociologia da educação que apontam os meninos negros como os mais vulneráveis ao fracasso escolar.

GRÁFICO 1  
**Distribuição por sexo de alunos matriculados em turmas de correção de fluxo na escola estudada em 2013**  
(Em %)



Fonte: Censo Escolar de 2013.  
Elaboração das autoras.

GRÁFICO 2  
**Distribuição por raça/cor de alunos matriculados em turmas de correção de fluxo na escola estudada em 2011**  
(Em %)



Fonte: Censo Escolar de 2011.  
Elaboração das autoras.

Quanto à política em si, predomina a ideia de que é uma forma de “maquiar” os dados oficiais sobre os resultados da escola a partir da “limpeza” de turmas regulares, visto que os alunos com maior dificuldade seriam concentrados em turmas que não são submetidas a avaliações externas. Quanto à recuperação de seu conhecimento, segundo os entrevistados, “o projeto ia ficar devendo”, muito por conta de dois pontos principais que estruturaram sua implementação: a adoção de uma metodologia considerada ultrapassada, e a existência de apenas um professor especialista para o ensino de todas as disciplinas. Nesse ponto, pudemos constatar algumas improvisações discricionárias realizadas pelos agentes, a fim de lidar com essas normativas consideradas irrealistas e insustentáveis. Entre elas, a articulação entre professores e a criação de materiais diversificados.

No entanto, foi principalmente no encaminhamento dos alunos para as turmas de projeto que pudemos observar maiores indícios de discricionariedade. Embora a política estabelecesse o critério de dois ou mais anos de defasagem para alocação dos alunos, alguns relatos sugeriam a existência de outros critérios informais nesse processo, explorados a seguir.

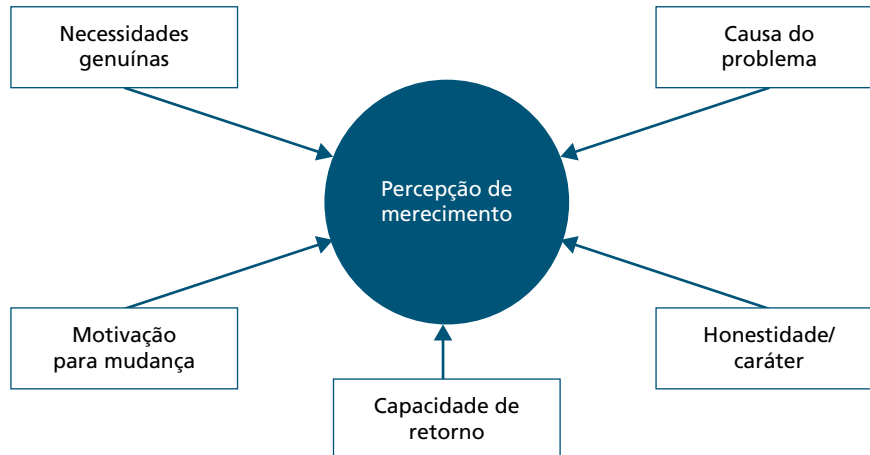
### 3 O ATENDIMENTO AOS ALUNOS “MERECEDORES” E “NÃO MERECEDORES”: TRÊS TIPOS DE AÇÃO DISCRICIONÁRIA

Maynard-Moody e Musheno (2003) analisam o trabalho na linha de frente do serviço público a partir de histórias contadas por esses agentes. Os autores mostram como o processo decisório e suas ações discricionárias são muitas vezes orientados mais por valores e representações identitárias do que pela observância estrita a regras previamente formuladas e transmitidas. Nesse sentido, o burocrata do nível de rua atuaria menos como um “agente do estado” e mais como um “agente do cidadão”, sendo sua percepção de justiça o principal fator a guiar suas práticas discricionárias. Esse conceito de justiça, por sua vez, traduzir-se-ia na sua percepção do que é certo fazer, como base no julgamento do merecimento do cidadão-usuário.

Segundo os autores, essa percepção de merecimento resultaria da soma de diversos fatores: necessidades genuínas (o quanto o cidadão-usuário precisaria do serviço); causa do problema e motivação para a mudança (o quão responsável ele seria pela sua situação, bem como esforços que apresentaria para alterá-la); honestidade/caráter (levando em conta a possibilidade de que o usuário esteja querendo usar o sistema para benefício próprio); e capacidade de resposta (as chances de retorno do usuário em relação ao investimento a ser feito nele). A figura 1, a seguir, busca representar graficamente a construção desse “julgamento somativo” feito pelos implementadores, ainda que inconscientemente.

Como resultado desse processo, títulos de “mais ou menos mercedores” seriam atribuídos simbolicamente aos usuários, impactando o tipo de resposta a ser-lhes oferecida, e os esforços realizados para o atendimento de suas demandas. De acordo com os autores, seriam três os principais tipos de resposta, que se encontram contemplados a seguir.

FIGURA 1  
A percepção de merecimento por parte dos agentes da linha de frente



Fonte: Maynard-Moody e Musheno (2003).  
Elaboração das autoras.

### 3.1 Além do pragmatismo: um serviço extraordinário para os alunos “merecedores”

Era, assim, uma pessoa, uma aluna maravilhosa. Mas faltava tudo. Aí o que eu fiz? O acompanhamento dela até o final do ano (Ex-professora de turma de projeto).

A professora Célia<sup>6</sup> havia trabalhado com turmas de projeto ao longo de diversos anos na escola pesquisada e, diferentemente da maioria dos entrevistados, tinha uma visão positiva da política. Em seu relato, conta a história de uma aluna que havia sido matriculada em turma de projeto nos anos iniciais do ensino fundamental e que, tendo retornado à turma regular após recuperar a defasagem idade-série, enfrentava novas dificuldades. Nessa época, a professora conta que foi “advogar” pela aluna junto ao escalão superior, para que ela pudesse ser novamente atendida pela política, ainda que não tivesse mais o atraso de idade formalmente exigido. Para a professora, “era um absurdo a aluna ter voltado para a sala de aula comum”, pois ainda apresentava dificuldades que, segundo ela, poderiam ser amenizadas no projeto.

Apesar de ter inicialmente conseguido o retorno da aluna ao projeto, ela teve que ser novamente redirecionada às turmas regulares por conta de sua faixa etária, que não estava em conformidade com os critérios da política. No entanto, diante dessa situação, a professora conta que “fez o acompanhamento dela até o final do ano”, oferecendo-lhe um serviço extraordinário de apoio individual diário com as diversas disciplinas.

Ao descrever essa aluna “merecedora”, a professora aponta suas necessidades genuínas, visto que lhe “faltava tudo”, e seu bom caráter, pois era “uma aluna maravilhosa”, que aparentemente não tinha culpa de ter dificuldade (era um “absurdo” a sua volta à sala de aula comum), e que, além de tudo, mostrava-se disposta a ficar no contraturno estudando com a professora.

6. Nome fictício dado à professora entrevistada, de forma a preservar sua identidade.

A capacidade de retorno possivelmente antecipada pela professora confirmou-se na aprovação da aluna ao longo dos anos seguintes.

Os fatos reconstruídos pela entrevistada sugerem que os agentes implementadores podem se engajar em esforços extraordinários, caso considerem o usuário em questão merecedor de tanto. Contudo, o oposto também pode ser verdade, como indicado a seguir.

### 3.2 Aquém do pragmatismo: o mínimo para os alunos “não merecedores”

Sempre que eu peço pra eles, eles falam “ah, é o computador que escolhe direto, o computador mexe sozinho”. Eles falam. Nunca vi isso, computador mexer sozinho (Aluno do 8º ano de turma regular).

Os relatos dos diversos entrevistados apontavam para a existência de dois “tipos de aluno” que se acreditava haver nas turmas de projeto: aqueles que se sentiam injustiçados por terem sido colocados na turma dos que “não querem nada” e aqueles que desejavam ser matriculados nelas, por representar uma espécie de “atalho” para acelerar a terminalidade do ensino fundamental.

Um aluno de 8º ano de turma regular que já apresentava dois anos de distorção por conta de repetências parecia encaixar-se nesse segundo “perfil”. Quando perguntamos por que razão ele não havia sido encaminhado para uma turma de projeto, tendo em vista sua idade, ele conta que “eles [a escola] nunca quiseram”. Sempre que pedia para ser incluído na turma, recebia a resposta de que quem fazia a seleção dos alunos era o sistema de computadores.

Pode-se supor que, diante de uma vontade declarada de entrar no projeto para acelerar a terminalidade de seus estudos, o aluno fosse considerado “esperto”, menos “merecedor”, interessado em usar a política a seu favor. Desse modo, a mobilização para atender à sua demanda –um direito previsto pela política – aparentava ser menor do que os esforços empreendidos para atender às necessidades (percebidas) de outros alunos, como no caso anterior.

### 3.3 A prevalência do pragmatismo: fazendo o que se percebe que pode ser feito

A mistura [de alunos] por um lado é boa, por outro... essa turma que não é muito boa atrapalha o rendimento daquelas crianças que querem realmente aprender, que a gente poderia fazer um trabalho melhor e ter um resultado melhor na escola, né? (Agente educadora).

Entre esforços mínimos e máximos, encontram-se as práticas mais frequentemente mencionadas pelos agentes escolares: fazendo o que (percebe-se que) pode ser feito. Como pontuam Maynard-Moody e Musheno (2003), muitos agentes da linha de frente entram nas suas profissões como idealistas. No entanto, após anos de sobrecarga, condições insatisfatórias de trabalho e usuários pouco cooperativos, passam a usar sua discricionariedade para selecionar um pequeno número de casos que consideram “passíveis de salvação”.

A organização de turmas na escola estudada parecia seguir esse tipo de racionalidade. Um caso simbólico pode ser visto na trajetória de uma das três turmas que cursavam o 6º ano em 2016. A maioria dos alunos dessa turma eram advindos de turmas de projeto nos anos anteriores. Para além deles, havia os repetentes do 6º ano em 2015 e aqueles transferidos de outras escolas. Dessa forma, a turma tornava-se especialmente complicada, gerando resistências por parte de vários agentes entrevistados.

O problema parecia ter-se agravado quando uma professora de português recém-chegada na escola foi alocada para a turma. Não aguentando os desafios impostos pelo trabalho com esses alunos, a professora “entrou em um dia e saiu no outro”, fazendo com que a turma permanecesse sem aulas da disciplina. Ao comentar sobre essa situação, os agentes dividiam-se em suas opiniões, comumente indicando haver um “lado bom” no agrupamento desses estudantes: ao menos conseguiam realizar um trabalho melhor nas outras turmas, compostas por alunos que “queriam aprender”, ou seja, que podiam (ou mereciam) ser ajudados.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado, a escola em que foi realizada a pesquisa constitui um caso comum de escolas municipais em que foram implementados projetos de correção de fluxo – organizações de gestão mais complexa, com elevado número de matrículas e número de funcionários insuficiente. Nesse cenário de sobrecarga de trabalho e escassez de recursos humanos e materiais, a dimensão ética e valorativa das decisões organizacionais torna-se ainda mais relevante.

No caso da escola investigada, os projetos de aceleração para alunos multirrepetentes representaram uma demanda adicional que acabava secundarizada no elenco de prioridades. A percepção predominante é a de que os projetos representavam “o resto”, no sentido de que a comunidade escolar não se engajava ativamente no atendimento a esses alunos, por questões estruturais e simbólicas. Isso transparecia, por exemplo, na organização das turmas e na alocação de recursos materiais e humanos para atendê-las.

Ações discricionárias como as apresentadas indicam que os agentes implementadores, mais do que executores, são também fazedores da política no nível da escola. É importante reforçar, no entanto, que esses atores não agem em um vácuo institucional e programático. Pelo contrário, as constantes pressões advindas de escalões superiores, muitas vezes aliadas a condições inadequadas de trabalho, parecem oferecer terreno fértil para que os agentes exerçam sua discricionariedade com base em um senso prático-moral que diferencia alunos “merecedores” dos “não merecedores”, atendendo-os de forma diferenciada. Desse modo, diversos são os fatores que competem para a ressignificação da aprendizagem escolar como uma recompensa para alguns e renúncia para outros, em vez de um direito de todos – uma condição que contribui para a reprodução de desigualdades, mesmo quando se trata da implementação de políticas destinadas a compensar desvantagens históricas de grupos desfavorecidos.

#### REFERÊNCIAS

LIMA, M. F. M. **Correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro (2009-2014): aspectos da política e as trajetórias dos alunos.** 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service.** New York: Russel Sage Foundation, 1980.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers and counselors: stories from the front lines of public service.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

OLIVEIRA, A. C. P. **As relações entre direção, liderança e clima escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro.** Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, M. M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariade dos agentes implementadores.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PARENTE, M. M. A; LÜCK, H. **Mecanismos e experiências de correção do fluxo escolar no ensino fundamental.** Brasília: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1032).

SILVA, N. V. Expansão escolar e estratificação educacional no Brasil. *In:* SILVA, N. V.; HASENBALG, C. (Orgs.). **Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida.** Rio de Janeiro: Topbooks, 2003. p. 105-138.

# IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL: A ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES IMPLEMENTADORAS COM POPULAÇÕES DE RUA USUÁRIAS DE DROGAS

Roberto Dutra<sup>1</sup>

Brand Arenari<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A concretização do acesso a serviços de saúde, assistência social, educação e inclusão produtiva para populações de rua envolvidas com o “uso problemático de drogas” depende de diretrizes e estruturas organizacionais que desafiam as capacidades estatais de implementação. Um dos principais desafios é a construção de formas de interação entre trabalhadores e usuários de serviços capazes de conquistar o necessário envolvimento destes últimos para a realização do efetivo acesso aos “bens” destas diferentes áreas de políticas. O problema é que as organizações implementadoras, que entregam os serviços nestas interações, exercem poder discricionário sobre a situação de implementação, o que pode limitar ou ampliar o acesso das pessoas aos “bens públicos”.

No caso do público abarcado por esta pesquisa, este poder discricionário é exercido no contexto de um processo de acumulação de exclusões e desvantagens sociais que afeta negativamente os recursos individuais (sobretudo de ordem cultural) para o envolvimento com as exigências e estruturas da ação pública. A marginalização ou exclusão deste público das esferas das relações afetivas, econômica e educacional tende a produzir um afunilamento existencial, amplificado pelo uso abusivo do *crack* e outras drogas, que inibe seu interesse pelos aspectos e dimensões da vida, sem vínculos espaciais e sociais diretos com as cenas e situações de uso.

A pesquisa consiste em estudos quantitativos e qualitativos com profissionais e o público de ações intersetoriais com populações de rua que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas em Macaé (Rio de Janeiro), no âmbito dos Projetos de Inserção Social (PIS) que compõem o projeto Redes.<sup>3</sup> Trata-se de uma pesquisa ainda em desenvolvimento que visa responder à seguinte questão: as interações entre o público e as “organizações e agentes de nível de rua” contribuem para reproduzir ou reverter este processo cumulativo de exclusão social e afunilamento existencial?

## 2 EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE SAÚDE

Um dos maiores desafios dos profissionais da saúde para implementar políticas para populações marginalizadas ou excluídas, como é o caso dos usuários de *crack* (Bastos e Bertoni, 2014; Souza, 2016),

---

1. Professor-associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP), da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

2. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF).

3. O projeto Redes –Articulação Intersetorial de Políticas sobre Drogas tem como base uma pareceria entre a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça (Senad/MJ) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Seu “objetivo principal é realizar assessoria no desenvolvimento de metodologias de articulação intersetorial territorial para integração entre as políticas públicas de inclusão social e do exercício da cidadania das pessoas com problemas relacionados às drogas. Além disso, tem o objetivo também organizar o mapeamento dos recursos da rede e sua divulgação em parceria com a gestão local e apoiar as estratégias de sustentabilidade territorial das ações desenvolvidas” (Redes..., [s.d.]). Atualmente, estão envolvidos 51 municípios, dois estados e um consórcio regional.

é o de obter seu engajamento pessoal e cotidiano com as práticas de cuidado de si. Viver à margem ou excluído das esferas das relações afetivas, econômica e educacional aumenta as chances de um afunilamento existencial, amplificado pelo uso abusivo do *crack*, que obstrui o desenvolvimento de práticas cotidianas de cuidado de si. O conceito de “cuidado de si” faz parte da última fase da obra de Michael Foucault (1997; 1985), voltada para uma genealogia das práticas, dos saberes e das concepções que levam à constituição da “subjetividade moderna”. Embora diretamente associado ao desenvolvimento da medicina moderna, o conceito de “cuidado de si” remete a um conjunto mais amplo de práticas e saberes que consistem em formas de autoexame (auto-observação), autotematização e autogoverno que perpassam quase todas as esferas da vida social e individual (Foucault, 2006). O ponto de inflexão para o caráter especificamente moderno destas práticas e saberes de “cuidado de si” é a difusão da ideia cristã-agostiniana do exame de consciência para identificar, registrar e governar os desejos e as paixões. Institucionalizada na prática da confissão dos pecados, o exame de consciência torna-se um momento de produção da subjetividade moderna, à medida que seleciona e promove a consciência como centro de autogoverno do corpo. Nesta pesquisa, tentamos articular o conceito de “cuidado de si” com uma teoria multidimensional da inclusão e da formação da identidade social e pessoal. Mesmo sem poder entrar em detalhes sobre esta articulação, cabe dizer que ela ocorre por meio da ênfase à dimensão social do cuidado de si, ou seja, da importância do “outro” (dos sistemas sociais) e das formas de reconhecimento e inclusão que tanto promovem quanto são condicionadas pelo modo como os indivíduos engajam-se na produção de “si mesmos”.

No caso específico da inclusão no sistema e nas políticas públicas de saúde, o desenvolvimento de práticas de cuidado de si é um pressuposto comportamental para que os indivíduos sejam incluídos nos serviços oferecidos. No entanto, estas práticas de cuidado de si não podem ser produzidas apenas pelo sistema de saúde. Este sistema precisa contar com a inclusão em outros sistemas, como a família, o sistema de ensino e a economia, pois esta inclusão é necessária para produzir uma subjetividade orientada pelo horizonte temporal do “futuro”, ou seja, pela percepção mais ou menos segura de que o valor do indivíduo para a sociedade é algo garantido com certa durabilidade.

Em nossas sociedades modernas e plurais, a vida social é diferenciada em esferas, e isso vale também para as experiências de inclusão e exclusão. Podemos ser ou não reconhecidos como pessoa na política, na família, na economia, no sistema de ensino, no direito, na religião. A sociedade não prescreve como cada indivíduo deve combinar, simultaneamente e ao longo da trajetória de vida, a inclusão em cada esfera social. E é exatamente dessa indefinição que resulta certo grau de liberdade individual para decidir sobre a própria vida social. No entanto, tal indefinição é sempre relativa: embora a sociedade como um todo e de forma explícita não elabore um plano de vida para os indivíduos, outros sistemas sociais – como família, religião, escola e as relações pessoais de forma geral – cumprem essa tarefa e reduzem o grau de indefinição (e, portanto, a liberdade) sobre de quais esferas participar e como. E não são apenas alguns sistemas sociais que contribuem para reduzir a incerteza sobre a trajetória de vida – seja ela marcada por inclusão, seja por exclusão.

Os próprios sistemas psíquicos individuais também reduzem a incerteza do ambiente social, por meio de processos de antecipação das chances de inclusão e exclusão, e, sobretudo, de transposição dessas chances em expectativas que os indivíduos elaboram sobre si mesmos. A experiência contínua da exclusão tende, por exemplo, a rebaixar ou destruir as próprias expectativas de inclusão que os indivíduos cultivam para si mesmos.



Em uma sociedade plural e diferenciada em esferas autônomas de inclusão e exclusão, o processo de adaptação das expectativas individuais – enquanto estruturas específicas dos sistemas psíquicos – às chances e expectativas sociais está ligado à capacidade de pluralização da identidade individual de acordo com a inclusão ou exclusão em diferentes esferas sociais. A inclusão em diferentes esferas sociais tende a favorecer um processo intrapsíquico de adaptação. Tal processo é caracterizado pelo desenvolvimento da capacidade da personalidade singular de se pluralizar em identidades individuais parciais. Essas identidades são correlacionadas ao desempenho de diferentes papéis sociais (pai/mãe/filho, trabalhador, aluno, eleitor etc.), por meios dos quais os indivíduos tornam-se relevantes e são incluídos nas esferas da sociedade. Assim, o decisivo aqui é a capacidade intrapsíquica de multiplicar identidades.

No caso das experiências de exclusão, o processo intrapsíquico de adaptação caracteriza-se pela redução extrema da capacidade de pluralização da identidade. A vivência da exclusão em diferentes esferas sociais – especialmente na família, na escola e no mundo do trabalho – tende a promover uma espécie de “desconexão existencial” dos indivíduos das esferas nas quais vão perdendo experiências e chances de inclusão. Se a inclusão multidimensional (em diferentes esferas) tende a promover a pluralização da identidade, a exclusão tende a produzir o seu inverso: o afunilamento existencial aos papéis relacionados ao pouco que sobrou em termos de vida social. No caso dos usuários de *crack*, o afunilamento dá-se reforçando ou restringindo a pessoa aos papéis criados nas cenas de uso cotidiano da substância, os quais, ao lado da própria substância, oferecem um tipo de coesão identitária que vai em direção oposta da pluralização vivenciada pelos incluídos. No ponto em que se visualiza esse afunilamento, a existência já foi capturada pela paralisação em relação a si mesma e ao mundo, transformando-se em uma existência fusional, ao invés de livre, expansiva e voltada para o futuro (Messas *et al.*, 2016).

É importante destacar que a valorização da capacidade de desempenhar diferentes papéis sociais é algo relativo, e depende do tipo de sociedade. No caso da nossa sociedade atual, essa capacidade é muito valorizada. Logo, quem consegue realizar esse desempenho de múltiplos papéis será recompensado pela sociedade por isso, será valorizado, o que poderá lhe trazer satisfação e benefício pessoal.

A contribuição da perspectiva sociológica para a análise psicopatológica consiste em destacar a contingência histórica do “caráter salutar” de uma identidade social pluralizada e com elevado poder de ipseidade: a pluralização da identidade com o aprendizado e o desempenho de diferentes papéis (identidades parciais) não é saudável em si mesma; não se trata de um atributo inerente e invariante ou de uma “qualidade essencial” desse tipo de formação identitária, mas sim de um processo histórico de crescente valorização social da identidade plural que se correlaciona de forma muito clara com a diferenciação da sociedade em sistemas funcionais ou esferas de valor, ou autônomas (Torres, 2013).

O afunilamento da identidade reflete-se de forma decisiva na redução dos horizontes temporais à experiência do presente. Os excluídos adaptam-se à exclusão não apenas afinando suas expectativas ao pouco ou nada que a sociedade oferece a cada momento, mas também afunilando sua experiência do tempo ao horizonte imediato do presente, transformando a existência em uma sucessão de presentes. O uso problemático do *crack* reforça tanto os processos sociais de exclusão quanto os processos intrapsíquicos de afunilamento aprisionam os indivíduos ao presente, destituindo a existência da capacidade de projetar o futuro e narrar distanciadamente o passado. Vale ressaltar que o ritmo

da prática do consumo do *crack* é, sem dúvida, um potencializador desse processo. No entanto, não é o uso em si do *crack* que o promove. A questão é se o indivíduo conta ou não com recursos e incentivos sociais – o que na prática significa chances e experiências reais de inclusão – que impeçam o uso do *crack* de afunilar a existência e afastá-la ainda mais das esferas que ancoram a pluralização da identidade.

A capacidade prospectiva da categoria de futuro não é natural, ela precisa ser socialmente construída. De maneira geral, podemos dizer que as instituições sociais operam como máquinas produtoras de futuro, enquanto projetoras e delineadoras do horizonte da ação do sujeito no que se refere à criação de trajetórias. Elas funcionam como estruturas valiosas para garantir a estabilidade da psique individual. Assim, cada contato do sujeito com novas instituições em sua trajetória social pode abrir um novo horizonte.

### 3 A PRODUÇÃO DE “PEQUENOS FUTUROS” COMO DESAFIO PARA AGENTES E ORGANIZAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO

A pesquisa sobre o perfil de usuários de *crack* (Arenari e Dutra, 2016) indica que as interações cotidianas com agentes institucionais viabilizam o acesso a recursos capazes de abrir “pequenos futuros” de inserção social, à medida que produzem inclusão efetiva em esferas como a economia, a família e a religião, revertendo em dimensão significativa o processo de afunilamento psíquico que inibe o desenvolvimento das práticas de cuidado de si e de outros requisitos comportamentais que precisam ser preenchidos em outros setores da ação do Estado.

Um exemplo significativo de como estes “pequenos futuros” são produzidos é a atuação de agentes comunitários de saúde (ACS) na produção de vínculos pessoais (redes) com o público atendido pela Estratégia Saúde da Família (ESF). Os vínculos pessoais, viabilizados pelo contato entre ACS e público atendido em diferentes esferas da vida social (Lotta, 2012, p. 231), sinalizam, para os usuários, certa durabilidade na inclusão nos serviços básicos de saúde, abrindo, assim, um “pequeno futuro” neste sistema de práticas sociais e estatais específicas, o que, por hipótese, também incentiva as práticas e os saberes relacionados ao cuidado de si.

Na pesquisa, temos a hipótese de que processos cumulativos de exclusão caracterizam a vida das populações atendidas pelo projeto Redes: a exclusão em uma esfera ameaça fortemente as chances de inclusão em outras esferas. Neste sentido, a articulação intersetorial, especificamente por parte dos agentes implementadores da ponta, torna-se um fator importante também para o sucesso ou fracasso das ações e interações que constituem a implementação. É por isto que a produção de vínculos pessoais necessários para o cultivo de práticas e disposições do “cuidado de si” requer a sobreposição de contatos em diferentes esferas sociais entre os agentes implementadores e o público, já que, por exemplo, a inclusão efetiva no sistema da saúde exige, simultaneamente, resolver certos problemas de inclusão em outras esferas (criação de “pequenos futuros”), como a economia, a educação e as relações doméstico-comunitárias e afetivas em geral. A produção de vínculos e chances de inclusão, na medida em que permite o desafunilamento existencial, aumenta a possibilidade de uma paulatina ampliação das perspectivas temporais, passando, eventualmente, dos “pequenos futuros” aos “médios” e “longos futuros” (Arenari e Dutra, 2016).

O escopo teórico-metodológico da pesquisa consiste na tentativa de articular a concepção da teoria dos sistemas sociais sobre o Estado e a administração pública (Luhmann), com a teoria dos “burocratas de nível de rua” (Lipsky). Segundo a teoria sistêmica, os indivíduos participam, por meios de diferentes papéis que mobilizam e promovem distintos aspectos de sua personalidade, em esferas da vida social com lógicas relativamente autônomas, as quais devem ser consideradas tanto na análise científica quanto na intervenção social por parte do Estado (Luhmann, 2013; Dutra, 2013; Arenari e Dutra, 2016). A intervenção político-administrativa do Estado, embora possa ser efetiva no sentido de provocar resultados esperados nas demais esferas da sociedade que ele busca influenciar com suas políticas setorialmente organizadas, sempre será processada internamente por cada esfera social segundo a lógica e as dinâmicas de conservação/transformação próprias de cada uma delas. Como este processamento interno das decisões e intervenções estatais é o que vai definir o sentido das políticas e ações públicas, fica claro que estas políticas e ações estão inseridas em um contexto de maior ou menor incerteza quanto às suas consequências pretendidas e não pretendidas.

A formação das políticas de bem-estar social (Estado de bem-estar social como um todo) pode aprofundar esta incerteza, pois muitas delas dependem de mecanismos que fogem ao controle técnico que a ação político-administrativa consegue alcançar com os meios do dinheiro e da lei. Para Luhmann (1981), o Estado de bem-estar pode ser definido como mediador de inclusão, na medida em que desenvolve o compromisso crescente do sistema político em ampliar e intensificar a inclusão política (cidadania), desdobrando-a em múltiplas dimensões (civil social, econômica etc.), que envolvem a inclusão em outros sistemas funcionais, como saúde, educação, economia e família. Para desempenhar este papel, o Estado de bem-estar lança mão, em geral, dos mecanismos do dinheiro e da lei, envolvendo economia e direito na ampliação da inclusão social e buscando influenciar as decisões das organizações implementadoras por incentivos financeiros e jurídicos. No entanto, quando a inclusão mediada pelo Estado depende de mudanças identitárias (formas e expectativas de ser e agir), produzidas pelas organizações e incorporadas pelos indivíduos, dinheiro e lei não se mostram mecanismos suficientes.<sup>4</sup>

Essas mudanças identitárias requerem o acionamento de mecanismos específicos pertinentes aos sistemas de interação, como a construção de vínculos pessoais e práticas de “sermões morais” em torno da contratualidade sobre padrões de comportamento e volição. Como demonstra Weinbach (2014), em estudo sobre as interações entre burocratas e desempregados beneficiários de transferências de renda na Alemanha, as interações entre burocratas e usuários são reguladas pela expectativa dos burocratas de que os beneficiários demonstrem “vontade de trabalhar” como critério de classificação moral que incide sobre a concessão ou a manutenção de benefícios. Da perspectiva da organização, esta vontade deve ser verificada pelo cumprimento dos “acordos de integração” (por exemplo, cursos de língua, formação profissional). Mas, como se trata de mudança da pessoa, o acionamento de mecanismos específicos pertinentes aos sistemas de interação tem papel preponderante e traduz, nos seus próprios termos, o cumprimento dos “acordos”: verifica-se grande discricionariedade, a ponto de falhas serem rigorosamente punidas ou não, pela renovação do compromisso. As interações afirmam-se como

4. “Algo que não pode ser obtido através de lei e dinheiro é a mudança da pessoa enquanto tal (...) a área social atualmente abordada em termos de ‘people processing’ não pode ser controlada de um modo técnico-causal por meio de lei e dinheiro” (Luhmann, 1981, p. 97, tradução dos autores).

campo pré-decisório (e pós-decisório) das organizações. Portanto, o tema da discricionariedade dos burocratas de nível de rua também coloca em evidência o papel das interações no funcionamento do Estado e nas suas relações com a sociedade.

Nessas interações constroem-se e reproduzem-se categorias morais (“bom cliente”, “bom pobre”, “preguiçoso” etc.) que classificam os indivíduos em mercedores e não mercedores que coestruturam decisões organizacionais e chances e trajetórias de inclusão e exclusão (Weinbach, 2014). Um exemplo é a variação da conduta e das decisões dos professores alocados nos programas de correção de fluxo e recuperação de aprendizagem quanto ao engajamento e à dedicação aos alunos incluídos nestas práticas educacionais específicas. Como em outros casos, a percepção e a ressignificação que os agentes implementadores (professores) fazem da política altera o serviço efetivamente ofertado. A valoração predominantemente negativa leva, por exemplo, a decisões de alterar o material didático e a alocação de docentes nas disciplinas. Em relação aos usuários, categorias morais que diferenciam entre alunos “mercedores” e “não mercedores” parecem orientar a prática discricionária dos agentes implementadores, influenciando diretamente a decisão sobre o grau de alocação de recursos materiais e humanos e o nível de engajamento com o trabalho (Oliveira, 2017).

O papel desses julgamentos morais informais nas interações do sistema político-administrativo indica uma potencial afinidade entre a teoria sistêmica e a teoria dos “burocratas de nível de rua” (Lipsky, 1980; Lotta, 2015; Pires, 2011). Segundo esta teoria, a implementação de políticas públicas consiste em processos de interação marcados por níveis e usos variados da “discricionariedade” dos agentes institucionais.

As interações entre agentes institucionais e a população, nas quais os agentes e trabalhadores exercem *poder discricionário sobre a situação e limitam ou ampliam as formas de acesso das pessoas*, são importantes não só porque constituem a própria substância dos serviços públicos estudados nesta pesquisa, mas também porque servem para criar *relações de confiança ou desconfiança*, pertencimento ou alheamento dos indivíduos em virtude dos sistemas e seus serviços.

#### 4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA EMPÍRICA

No desenvolvimento da pesquisa empírica, buscaremos: *i*) caracterizar sociologicamente o público do projeto Redes no município de Macaé (Rio de Janeiro); *ii*) caracterizar as estruturas e práticas organizacionais que constituem o trabalho dos agentes implementadores das ações que compõem o projeto; e *iii*) observar o significado e o papel das interações entre o público e as organizações e agentes implementadores para reproduzir ou reverter processos cumulativos de exclusão social e afunilamento existencial que certamente afetam parte significativa deste público.

A pesquisa teve início no mês de julho de 2017 e, por isto, os resultados ainda são muito incipientes. No entanto, já foi possível identificar a importância das interações de articulação intersetorial para conquistar a adesão dos diferentes setores de atuação do governo municipal envolvidos no projeto Redes. Estas interações de articulação parecem influenciar o grau de importância política que o projeto consegue obter dentro do governo local, prenunciando a importância que as interações cotidianas entre profissionais e cidadãos também pode assumir.

## REFERÊNCIAS

- ARENARI, B.; DUTRA, R. A construção social da condição de pessoa: premissas para romper o círculo vicioso de exclusão e uso problemático do crack. *In: SOUZA, J. (Org.). Crack e exclusão social*. Brasília: Senad/MJ, 2016.
- BASTOS, F.; BERTONI, N. **Pesquisa nacional sobre o uso de crack. Quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras?** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014.
- DUTRA, R. **Funktionale differenzierung, soziale ungleichheit und exklusion**. Konstanz: UVK, 2013.
- FOUCAULT, M. **História da sexualidade 3: o cuidado de si**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Resumo dos cursos do Collège de France: 1970-1982**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- \_\_\_\_\_. **A hermenêutica do sujeito**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- LIPSKY, M. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In: FARIA, C. A. P. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. 1. ed. Belo Horizonte: PUC-MG, 2012. v. 1, p. 221-259.
- \_\_\_\_\_. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- LUHMANN, N. **Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat**. München: Günter Olzog Verlag, 1981.
- \_\_\_\_\_. Inclusão e exclusão. *In: DUTRA, R.; BACHUR, J. P. (Orgs.). Dossiê Niklas Luhmann*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.
- MESSAS, G. *et al.* Por uma psicopatossociologia das experiências dos usuários de drogas nas cracolândias: cenas de uso do Brasil. *In: SOUZA, J. (Org.). Crack e exclusão social*. Brasília: Senad/MJ, 2016. p. 163-190.
- OLIVEIRA, M. M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores**. Dissertação – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *In: PIRES, R. R. C.; CARDOSO JR., J. C. (Orgs.). Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2011. v. 6, p. 197-214.
- REDES – articulação internacional de políticas sobre drogas. **IdeiaSUS**, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/NwajRw>>. Acesso em: 10 ago. 2017.
- SOUZA, J. **Crack e exclusão social**. Brasília: Senad/MJ, 2016.

TORRES, R. O primado da diferenciação funcional e a contingência das estruturas de desigualdade social. *In*: DUTRA, R.; BACHUR, J. P. (Orgs.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013. p. 219-248.

WEINBACH, C. Moralische Personenkategorien als Transformationsmechanismus in politischen Dienstleistungsbeziehungen: Das Beispiel der Jobcenter-Interaktion. **Zeitschrift für Soziologie**, v. 43, n. 2, p. 150-166, 2014.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PROJETO REDES: promovendo a integração intersetorial. **Conselheiros**, 6 nov. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/df3vvq>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

## 1 AS DESIGUALDADES RACIAIS EM SAÚDE

Este trabalho apresenta um resultado de pesquisa em andamento,<sup>2</sup> o silêncio como uma das reações de profissionais da saúde pública à focalização da saúde na população negra. Diante da ausência da gramática estatal da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN)<sup>3</sup> nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) da pesquisa, passei a analisar as reações dos profissionais à presença de uma pesquisa sobre o tema em suas unidades. Silêncio, dúvidas, delimitações, negação e militância em torno da focalização foram as reações observadas. A partir destas, foi possível identificar *percepções* (Reis e Moore, 2005; Silva, 2010) desses profissionais sobre essa focalização, as desigualdades raciais em saúde e a PNSIPN.

No âmbito dos estudos sobre as relações raciais, há consenso sobre o papel do Estado na reprodução da ideia de *raça*<sup>4</sup> (Omi e Winant, 1986; Marx, 1998; Paschel, 2016). Esses estudos fornecem centralidade política ao Estado nas dinâmicas raciais, a partir da consideração desta instituição como homogênea. A pesquisa contribui à análise da relação entre Estado e “raça” a partir da heterogeneidade deste, e não pela sua unidade. Dessa forma, foco na desagregação das burocracias (Gupta, 2012) que compõem o Estado como uma unidade política imaginada (Bourdieu, 1996). O interesse tem sido identificar contradições estatais no fazer da raça (Loveman, 1999) e compreender mais os efeitos de Estado nas desigualdades a partir de frações dele (Abrams, 2006; Sharma e Gupta, 2006).

As UBS são o espaço primário de contato do cidadão com o Sistema Único de Saúde (SUS), consideradas pelos profissionais como a “porta de entrada” ao sistema. Nestas, ocorre o cuidado preventivo de saúde: consultas, inalações, injeções, curativos, vacinas, exames laboratoriais, tratamento odontológico, medicação básica, atendimento domiciliar. Cuidado realizado por uma variedade de profissionais: agentes comunitários, médicos de família, psicólogos, enfermeiros, dentistas, técnicos de enfermagem, auxiliares administrativos etc. Essas unidades são exemplos das chamadas “burocracias de nível de rua” (Lipsky, 2010) ou “burocracias do guichê” (Dubois, 1999), por serem organizações do Estado nas quais ocorrem a interação direta e cotidiana com os usuários do SUS, seja no consultório, seja no corredor, no território, na rua ou na casa onde vivem os “cadastrados”.

1. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2. A pesquisa de doutorado da autora vem sendo realizada com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A tese investiga como ocorre a ação estatal de focalização da saúde na população negra em UBS do SUS, em distintos territórios do município do Rio de Janeiro. Especificamente, analiso como os profissionais reagem, refletem sobre e gerem essa focalização a partir dos seus contextos organizacionais e territoriais.

3. A Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009, institui a PNSIPN. Trata-se de uma resposta do Ministério da Saúde (MS) às desigualdades em saúde que acometem a população negra e o reconhecimento de que as suas condições de vida resultam de injustos processos sociais, culturais e econômicos presentes na história do país.

4. A categoria raça é utilizada como uma construção social, perspectiva que a explica como ideia construída histórica, socialmente e processualmente para fins de diferenciação social a partir dos fenótipos (Omi e Winant, 1986; Guimarães, 1999; Morning, 2011; Telles, 2004).

Os indivíduos que trabalham nessas unidades, no papel social (Goffman, 2011) de burocratas, são o foco da pesquisa. O objetivo tem sido compreender como esses burocratas recebem, refletem sobre, gerem e dinamizam as desigualdades raciais em saúde localmente, compreensão que leva em conta a inserção desses profissionais em um determinado contexto organizacional, territorial, ocupacional e valorativo do município do Rio de Janeiro. Como Steinmetz (1999) defende, a variável cultural é central na análise das práticas de Estado, pois os indivíduos, como oficiais de Estado, devem ser sempre situados em cenários históricos e culturais específicos.

A pesquisa insere-se em um contexto de mudanças nas relações raciais brasileiras, que, após a redemocratização, passou a contemplar políticas públicas específicas voltadas a mitigar a desigualdade racial no país a partir das novas relações políticas entre Estado e movimentos negros (Paschel, 2016; Telles, 2004). Essas mudanças alcançaram as diversas áreas do Estado de bem-estar social, entre estas a saúde pública. Como mapeou Lima (2010), há uma variedade de ações voltadas à equidade racial no âmbito da saúde, pressionadas principalmente pelo movimento negro feminista, desde a década de 1980 (Caldwell, 2017).

Contudo, os dados indicam que, apesar dos avanços obtidos com a universalização da saúde pública após a redemocratização, persiste a disparidade de acesso e condições de saúde entre brancos e não brancos (Batista, Werneck e Lopes, 2012; Chor, 2013; Faerstein, 2014; Funasa, 2005; Goes, 2013; Laeser, 2010; Lopes, 2005). Menor acesso ao SUS, maior incidência de doenças e discriminação racial no uso do serviço são os dados mobilizados pelo movimento negro feminista para a demanda de focalização da saúde na população negra (Caldwell, 2017), contestação reconhecida na criação da PNSIPN, conforme Portaria MS nº 992, de 13 de maio de 2009. Como identificou Pagano (2011), também pesquisando em UBS, a focalização causa um fortalecimento da perspectiva biológica da raça entre os profissionais. Ao mesmo tempo, tensiona ideologias nacionais de equidade racial presentes neles.

A estratégia de pesquisa consiste em etnografar três UBS, em distintos espaços demográficos do município do Rio de Janeiro. Também, são realizadas entrevistas em profundidade com os diversos profissionais que trabalham nas unidades. A partir dos dados sociais dos territórios, do perfil dos usuários e profissionais, e da observação das dinâmicas sociais nessas organizações, as nomeio como: *i) Unidade Zona Sul; ii) Unidade Modelo; e iii) Unidade Comunidade.*

A Unidade Zona Sul localiza-se em *bairro* de classe alta carioca, atende a 8.232 usuários, sendo 67% classificados como brancos.<sup>5</sup> A Unidade Modelo é uma organização tida como exemplar da atenção primária carioca, voltada para uma região que contempla moradores de *comunidades, asfalto e classe alta*, sendo responsável por 22.561 usuários, dos quais 54% são classificados negros. A Unidade Comunidade é exclusivamente voltada a uma *comunidade*, responsável pelo atendimento de 21.123 usuários, sendo 64% negros.

Nas Unidades Modelo e Comunidade, a violência urbana interpela o trabalho dos profissionais e a vida dos usuários, demandando a todos estratégias institucionais e individuais para oferecerem e cuidarem da saúde em regiões de conflito. Os territórios socioeconômicos dessas unidades, de pobreza e riqueza, também modificam a forma como o Estado apresenta-se aos profissionais e aos usuários

5. Dados retirados do sistema municipal Tabnet/Datasus, somando-se pardos e pretos em negros.



do SUS. Na medida em que transito por esses espaços geográficos, a qualidade física e a diversidade de serviços ofertados mudam consideravelmente entre as unidades.

Nesta nota, analisarei como o silêncio, reação majoritária evidenciada, revela percepções desses profissionais sobre as desigualdades raciais em saúde no Brasil.

## 2 SILÊNCIO: REAGINDO ÀS DESIGUALDADES RACIAIS EM SAÚDE<sup>6</sup>

9h. Eu aguardava ser chamada pela médica Laura (negra) e pela assistente social Sandra (negra) para participar de uma reunião de equipe. Era novembro, mês da Consciência Negra. Circulando pelas áreas externas da unidade, não observei menção à saúde da população negra. Nem nos murais informativos, nem em cartazes, nem na TV da recepção, nem nas camisas dos profissionais. Silêncio. No mês anterior, outubro, tudo estava rosa: balões, camisetas, fitas, sábados de campanha, atividades de prevenção. Era mês da saúde da mulher. A campanha de outubro não marcou uma clivagem racial. Laura e Sandra eram as duas profissionais com as quais me envolvi em explícitas conversas sobre a saúde da população negra, após as conhecer, quando provoquei minha entrada nas áreas internas da unidade, como a sala de reunião. Como em uma típica reunião de equipe daquela Unidade Modelo, estavam presentes: agentes comunitários de saúde (ACS), enfermeira, médica, assistente social e preceptoria – médicos mais experientes que ensinam médicos residentes a serem médicos de família. Laura puxa a pauta da reunião. Ponto 1: informes sobre nascimentos, óbitos, gestantes, tuberculose. Ponto 2: casos clínicos críticos. Ponto 3: grupos de entrega de exames. Itens consensualmente pautados pela equipe. Em seguida, Laura pediu para acrescentar outro: saúde da população negra. Silêncio. Todas as ACS, negras, olharam para Laura. A que fazia a ata da reunião parou de escrever. “Escreve aí, como ponto de pauta”, Laura ordenou. 12h. A médica transferiu o ponto extra para a próxima reunião. Uma semana depois, o novo encontro. Laura o conduziu por meia hora e retirou-se para atender a um dos casos clínicos *críticos*. Antes de sair, pediu que as ACS conduzissem a reunião. Desta vez, a assistente social e a preceptoria não estavam presentes. Informes, casos clínicos e grupos de exames foram repassados. Pausadamente, uma ACS lê na pauta: saúde da população negra. Nenhuma outra palavra. Silêncio. Passa-se para o próximo item (Trecho/excerto do diário de campo).

A reação majoritária em relação ao tema saúde da população negra identificada ao etnografar essas unidades é o silêncio, apesar de todo o universo estatístico das desigualdades raciais em saúde mobilizado pelo Estado federal para a justificação de uma política pública de saúde focalizada, dados estatísticos que são alimentados por esses profissionais.

O silêncio está presente na maior parte das conversas dos burocratas comigo, que, rapidamente, passam a versar sobre outros assuntos. O silêncio está presente na maioria das discussões que eles fazem sobre ações externas a serem realizadas nos *territórios*, apesar de alguns desses espaços geográficos contemplarem os sujeitos que eles julgam ser meu objeto de pesquisa: pretos, pobres, de favela. O silêncio está presente em quase todos os relatos clínicos de consultas e visitas domiciliares. Também, em praticamente todos os documentos burocráticos que circulam nas unidades, especialmente no quesito raça/cor da ficha dos usuários, raramente perguntado. O silêncio é organizacional.

6. Nesta seção, os nomes dos profissionais, das equipes e dos territórios são fictícios. Os termos escritos em itálicos são categorias utilizadas pelos profissionais, e não minhas. A raça/cor dos profissionais são as mobilizadas por eles próprios, que podem ser diferentes das utilizadas pelo Estado (pretos, pardos, brancos, amarelos, indígenas).

O silêncio faz-se presente em todas as unidades, entre todos os níveis ocupacionais, independentemente do gênero e da raça/cor dos burocratas. Esta é, majoritariamente, a reação imediata que recebo ao explicar que ali estou para estudar a saúde da população negra: um olhar fixo para mim, desviado para os lados, a testa franzida e silêncio.

O silêncio inicial desses profissionais não significa que eles não tenham reflexões em torno dos sujeitos, doenças e protocolos da PNSIPN. Eles apenas não refletem sobre isso tal como inserido na política. Passei a entender suas reflexões em torno do tema na continuidade das nossas interações, quando eles começaram a expor-me dúvidas sobre a minha pesquisa. Quando começaram a fazer associações ao tema, principalmente o que delimitavam me mostrar. Quando discutiam em reunião as situações que a política busca mitigar, mesmo sem nomeá-las como um caso de saúde da população negra. Quando interagiam com os poucos burocratas que falavam explicitamente sobre essas iniquidades. Quando explicitamente as negavam.

Ao refletirem, a explicação cultural à situação da saúde dos usuários negros tendeu a ser compartilhada pela maioria dos profissionais, independentemente da unidade. Como a médica (parda), ao opinar que a alimentação de negros favorece a hipertensão, assim como a ACS (parda) que acha que negros são mais fortes por comerem mais mocotó, e, por isso, ficam menos doentes. Contudo, houve exceções, como as profissionais que entendem a situação da saúde mental dos usuários da unidade, majoritariamente negros, como resultante das dinâmicas sociais do *território*. Elas – uma psicóloga (negra), uma psiquiatra (branca) e uma médica (branca) – criaram um grupo de encontros quinzenais para proporcionar àqueles *cadastrados*, principalmente mulheres, falarem sobre a experiência de viverem ali. Em uma das reuniões de equipe dessa médica (branca), observei-a pautando o aumento de gravidez entre adolescentes. Ela pergunta à equipe: “será que o nosso planejamento familiar não está funcionando?”. Reaparece a justificativa cultural: “elas querem é pegar filho, começar cedo, é uma cultura da comunidade, muito difícil”, opina uma ACS, seguida por outras.

As explicações essencialistas às disparidades raciais em saúde não são apenas culturais, mas, também, biológicas. Estas são mais acionadas pelos profissionais quando falam em hipertensão e anemia falciforme, patologias amplamente mobilizadas pela PNSIPN como doenças negras. Quando eles justificam as disparidades em termos genéticos, parecem não se incomodar em falar na existência de desigualdades raciais na saúde. Ao contrário, sentem-se confortáveis quando a diferença está amparada pela biologia. “Hipertensão, é verdade, a gente sabe, já na faculdade, negros são mais hipertensos, mas as outras [doenças], não sei, tenho dúvidas”, disse uma enfermeira (morena).

Essas explicações das diferenças pelos burocratas condizem com o que Morning (2011) recentemente identificou nas instituições universitárias norte-americanas, três conjuntos de crenças raciais contemporaneamente: construtivista, biológica e cultural. A perspectiva construtivista explica a “raça” como uma construção social, uma ideia historicamente reproduzida para a diferenciação humana a partir dos fenótipos, a qual que gera desigualdades. Contudo, as duas últimas foram as mais acionadas para explicar as diferenças, as que essencializam racialmente os indivíduos, pois tornam atributos que são sociais inerentes a eles, ora pela cultura, ora pela biologia.

A perspectiva construtivista da raça foi pouco mobilizada também pelos burocratas com quem interajo. Ao mobilizarem mais explicações biológicas e culturais, esses profissionais raramente

explicam a diferença entre a saúde de usuários brancos e não brancos por motivos de desigualdade e discriminação racial. Falar nesses termos é assumir uma postura racista para a maioria deles, o que os impede de entender as iniquidades raciais em saúde como um fenômeno estrutural. Geralmente, as entendem no âmbito de preconceitos interpessoais ou como inatas aos indivíduos.

O paradoxal do silêncio é que o universo estatístico que esses profissionais alimentam como uma prática burocrática cotidiana, que permitem aos gabinetes do Estado entender o dado agregado nacional da distribuição da saúde entre brancos e negros, é desconhecido por esses profissionais. Na ponta, a clivagem racial da saúde é tornada invisível pelo receio dos agentes de incorrerem em práticas racistas.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do mapeamento de reações, em específico o silêncio, de profissionais que atuam em UBS em relação à recente tentativa do Poder Executivo Federal e do município do Rio de Janeiro de focalização da saúde pública na população negra, materializada nacionalmente na PNSIPN, procurei captar percepções desses burocratas perante as desigualdades raciais na saúde e a própria política.

Cheguei neste campo e, prontamente, escutei, apesar dos *territórios* atendidos e independentemente dos profissionais com quem interagi, sobre: crianças, gestantes, idosos, hipertensos, diabéticos, tuberculosos. Isso indica como esses profissionais entendem as prioridades do Estado a partir do próprio Estado. Essas são as *linhas de cuidado* estatais monitoradas por metas. Os profissionais aprenderam, a partir do preenchimento de dados nos sistemas de informação, das reuniões de *accountability*, das avaliações de qualidade do atendimento, das metas que devem alcançar para não serem penalizados, os casos prioritários da saúde pública. Raramente, qualificados pela clivagem racial.

As reações identificadas estão atreladas a concepções mais amplas da sociedade brasileira sobre as desigualdades raciais: a dúvida da sua existência contemporaneamente, a explicação apenas pela pobreza, a negação discursiva dessas desigualdades na tentativa de respaldar um comportamento não racista, o engajamento maior de agentes negros no tema. Como reação majoritária, o silêncio.

O silêncio inicialmente percebido vem se desdobrando também, no avançar da etnografia e das entrevistas em profundidade com esses profissionais, em dúvidas, delimitações, negação e militância – categorias que apontam para aprofundamentos e desenvolvimentos necessários na continuidade da pesquisa. Essas reações revelam um comportamento mais comum por parte deles para lidar com as desigualdades raciais em saúde, a resistência. As reações podem ser entendidas, em parte, por conta do completo desconhecimento, na ponta, da distribuição racializada da saúde, tão mobilizada nos gabinetes do Estado.

Meu argumento é que, além da influência das singularidades das relações raciais brasileiras nas quais esses profissionais estão inseridos, a chegada dessa agenda pública nessas burocracias por meio, principalmente, da obrigatoriedade do preenchimento do quesito raça/cor dos usuários nas fichas do SUS, não favorece suficientemente o entendimento do tema e da política na ponta do Estado. Para esses profissionais da saúde pública, focalizar para mitigar desigualdades na saúde é uma ação estatal tida como racista, à qual eles não aderem.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMS, Philip. Notes on the difficulty of studying the state. *In*: SHARMA, Aradhana; Gupta, Akhil. (Eds.). **The anthropology of the state: a reader**. Massachusetts: Blackwell Publishing, 2006.
- BATISTA, Luís Eduardo Batista; WERNECK, Jurema; LOPES, Fernanda (Orgs.). **Saúde da população negra**. 2. ed. Brasília: ABPN, 2012.
- BOURDIEU, Pierre. Espíritos de estado: gênese e estrutura do campo burocrático. *In*: \_\_\_\_\_. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.
- CALDWELL, Kia Lilly. **Health equity in Brazil: intersections of gender, race and policy**. Illinois: University of Illinois Press, 2017.
- CHOR, Dóra. Desigualdades em saúde no Brasil: é preciso ter raça. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 7, p. 1272-1275, 2013.
- DUBOIS, Vincent. **La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère**. Paris: Economica, 1999. (Études Politiques).
- FAERSTEIN, Eduardo *et al.* Raça e racismo percebido, escolaridade e hipertensão em funcionários públicos brasileiros: estudo Pró-Saúde. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 17, n. 2, p. 81-87, 2014.
- FUNASA – FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade**. Brasília: Funasa, 2005.
- GOES, Emanuelle Freitas; NASCIMENTO, Enilda Rosendo do. Mulheres negras e brancas e os níveis de acesso aos serviços preventivos de saúde: uma análise sobre as desigualdades. **Saúde Debate**, v. 37, n. 99, p. 571-579, 2013.
- GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Racismo e antirracismo no Brasil**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 1999.
- GUPTA, Akhil. **Red tape: bureaucracy, structural violence and poverty in India**. Durham; London: Duke University Press, 2012.
- LAESER – LABORATÓRIO DE ANÁLISES ECONÔMICAS, HISTÓRICAS, SOCIAIS E ESTATÍSTICA DAS RELAÇÕES RACIAIS. **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2009-2010 – Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça**. Rio de Janeiro: Laeser, 2010.
- LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 87, p. 77-95, 2010.
- LIPSKY, Michael. **Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOPES, Fernanda. Para além da barreira dos números: desigualdades raciais e saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 1595-1601, 2005.
- LOVEMAN, Mara. Making “race” and nation in the United States, South Africa, and Brazil: taking making seriously. **Theory and Society**, v. 28, p. 903-927, 1999.

- MARX, Anthony. **Making race and nation:** a comparison of South Africa, the United States, and Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- MORNING, Ann. **The nature of race:** how scientists think and teach about human difference. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 2011.
- OMI, Michael; WINANT, Howard. **Racial formation in the United States:** from the 1960s to the 1980s. New York: Routledge & Kegan Paul, 1986.
- PAGANO, Anna. **Health in black and white:** debates on racial and ethnic health disparities in Brazil. Tese (Doutorado em Antropologia) – University of California, San Diego, 2011.
- PASCHEL, Tianna S. **Becoming black political subjects:** movements and ethno-racial rights in Colombia and Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- REIS, Elisa P.; MOORE, Mick. **Elite perceptions of poverty and inequality:** a comparison of five countries. England: Zed Books, 2005.
- SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil. Introduction: rethinking theories of the state in an age of globalization. *In:* \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Eds.). **The anthropology of the state:** a reader. Massachusetts: Blackwell Publishing, 2006.
- SILVA, Graziella Moraes Dias da. **Re-making race, class and nation:** black professionals in Brazil and South Africa. Tese (Doutorado em Sociologia) – Harvard University, Massachusetts, 2010.
- STEINMETZ, George. Culture and the state. *In:* \_\_\_\_\_ (Ed.). **State/culture:** state formation after cultural turn. New York: Cornell University Press, 1999.
- TELLES, Edward. **Race in another America:** the significance of skin color in Brazil. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2004.
-



# O QUE PENSAM OS TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) A RESPEITO DE TEMAS CENTRAIS DO COTIDIANO SOCIOASSISTENCIAL?

Maria Cristina Abreu Martins de Lima<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2015, durante a execução do Programa Nacional de Capacitação para o Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSuas)<sup>2</sup> surgiu a necessidade de entender melhor como os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) compreendem e formulam questões importantes no contexto da política socioassistencial brasileira. Durante o acompanhamento daquele programa, observou-se o registro de manifestações diversas, em alguns casos opostas às normativas da política sobre o público-alvo da assistência social e sobre a razão de ser das ações socioassistenciais. Além do mais, era objetivo declarado do corpo dirigente da época do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, vencer, além da pobreza, o preconceito contra o público da assistência social.

Nas últimas duas décadas, a política pública de assistência social no Brasil passou por uma notável transformação. De uma prática reduzida à concessão de benesses, o Estado passou a prover uma oferta organizada de direitos socioassistenciais.<sup>3</sup> Todo o avanço alcançado (a delimitação mais precisa da área, a organização normativa, a instalação de equipamentos públicos, a integração com a rede privada, a formação de equipes para o trabalho socioassistencial etc.) parece não garantir por si só a transformação da relação historicamente estabelecida entre o poder público e as pessoas assistidas pela política.

Considerando que os trabalhadores que operam o Suas hoje têm a responsabilidade pela implementação da política de assistência social nesse contexto de resignificação, nos anos de 2015 e 2016, foi concebida e realizada uma investigação sobre a percepção dos agentes públicos que atuam no Suas a respeito dos seguintes temas centrais do cotidiano socioassistencial: usuários do Centro de Referência de Assistência Social (Cras), trabalho social no Cras, Programa Bolsa Família (PBF), beneficiários do PBF, e vulnerabilidade social. Esta nota de pesquisa apresenta resultados referentes aos dois primeiros temas investigados.<sup>4</sup>

1. Analista técnica de política social do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e coordenadora da Coordenação de Acompanhamento aos Conselhos do Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas).

2. O programa CapacitaSuas foi instituído pela Resolução Cnas nº 008, de 16 de março de 2012, e alterado pela Resolução Cnas nº 028, de 14 de outubro de 2014, que prorrogou por mais dez anos a sua vigência.

3. Não sem tensões entre projetos políticos distintos em disputa, como apontam Jaccoud e Cardoso Jr. (2005), a assistência social no Brasil avançou da categoria de benemerência para a de direito social, tendo desenvolvido elementos essenciais para a efetiva concretização do direito à assistência social como um direito social de natureza prestacional, que exige do Estado a estruturação de uma política pública específica (Stuchi, 2015), o que ocorreu com a implantação do Suas.

4. Este estudo foi realizado em uma parceria entre a Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do MDS. O trabalho de campo consistiu na aplicação de 924 questionários a trabalhadores do Suas, no período entre janeiro e setembro de 2016. Foi garantido o sigilo aos respondentes e solicitada sua livre manifestação a respeito de cada tema apresentado. Parte da aplicação foi feita por meio de questionário eletrônico (586 respondentes) coletado com o apoio da Diretoria de Gestão da Informação (DGI) da Sagi/MDS, e parte foi realizada em questionário impresso, antes do início de turmas do CapacitaSuas (338 respondentes), com o apoio das equipes estaduais de gestão do trabalho.

TABELA 1  
Caracterização resumida do universo da pesquisa

Característica	Quantitativos
Formação	Assistentes sociais (574 – 62%); psicólogos (174 – 18%); educadores (76 – 8%); outros (96 – 10%); NR <sup>1</sup> (4 – 0%).
Área de atuação	Cras (530 – 57%); Creas (122 – 13%); gestão (121 – 13%); outra (122 – 13%); não atua no Suas (19 – 2%); NR (10 – 1%).
Tempo atuando na assistência social	Menos de um ano (83 – 9%); de um a cinco anos (429 – 46%); de cinco a dez anos (247 – 26%); mais de dez anos (160 – 17%); NR (5 – 0%).
Tipo de vínculo	Estável: inclui celetista ou estatutário (535 – 57%); frágil: inclui cargo em confiança, terceirizado, contrato temporário e outros (389 – 42%).
Região	Norte (54 – 6%); Nordeste (242 – 26%); Sudeste (249 – 26%); Centro-Oeste (242 – 26%); Sul (137 – 15%).
Participação no CapacitaSuas	Já tinha realizado curso de introdução <sup>2</sup> do CapacitaSuas (409 – 44%); não tinha realizado o curso de introdução do CapacitaSuas (514 – 55%); NR (1 – 0%).

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> NR = não respondeu.

<sup>2</sup> Curso de introdução ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais do Suas e a implementação de ações do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) (40 horas/aula).

A amostra expressa uma variedade no perfil dos sujeitos. Essa variedade permite investigar se alguma especificidade entre as características registradas é determinante na forma como se organizam os discursos encontrados. Foi utilizado o *software* livre Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (Iramuteq), que é um programa que permite fazer análises estatísticas sobre conjunto de textos (*corpus* textual), de forma a subsidiar uma descrição de classes discursivas presentes, e a análise da influência das especificidades (características registradas no perfil dos respondentes) na construção desses discursos.

A “classe discursiva” é uma reconstrução do pesquisador que interpreta resultados estatísticos levando-se em conta a frequência de palavras, as relações de proximidade entre elas, os sujeitos que apresentam maior representatividade em relação aos contextos lexicais de onde as “falas” surgem, entre outros aspectos. Em pesquisas sobre representações sociais, essas classes podem indicar teorias ou conhecimentos do senso comum ou campos de imagens sobre um dado objeto, ou ainda apenas aspectos de uma mesma representação.<sup>5</sup>

## 2 USUÁRIOS DOS CRAS

Em relação a esse tema, foram identificadas três classes discursivas. A primeira, que corresponde a quase a metade (48%) de todo o *corpus* textual sobre esse assunto, trouxe uma fala *crítica* a respeito dos usuários dos Cras. Estes estariam interessados principalmente em obter benefícios imediatos e não seriam capazes de compreender a proposta dos serviços oferecidos. A classe ainda revelou uma percepção dos usuários como pessoas resistentes a participarem das atividades, sejam elas de convívio, sejam de capacitação, ou sejam de participação social (conferências e controle social). O usuário costuma ser descrito como alguém sem perspectivas, que se mostra refém das práticas assistencialistas. Ainda no âmbito dessa classe, os resultados estatísticos apontaram também elementos de crítica às

5. O Iramuteq oferece a possibilidade de diferentes formas de análise de dados textuais, desde aquelas bem simples, como a lexicografia básica (como cálculo de frequência de palavras), até análises multivariadas (classificação hierárquica descendente, análise pós-fatorial) (Lebart e Salem, 1994; Doise, Clemence e Lorenzi-Cioldi, 1992). Sobre representações sociais, Moscovici (1976) aponta que “uma representação social é sempre representação de alguma coisa ou de alguém, necessariamente produzida ou engendrada por uma coletividade, com a função de suscitar ou orientar as condutas”.



condições de trabalho na assistência social, como baixos salários, informalidade, falta de capacitação etc., em contraste com essa percepção de falta de interesse dos usuários com as atividades e os serviços da política. Essa classe discursiva é mais forte entre os que trabalham nos Cras e mais comumente manifestada por psicólogos(as).

A segunda classe discursiva sobre usuários do Cras (39% do *corpus* textual) expressa falas que pontuam *carências*. São falas que destacam as vulnerabilidades a que estão submetidos os usuários e suas famílias, tais como a pobreza extrema, o desemprego, os territórios inseguros e insalubres, as drogas, o abandono, a insegurança alimentar, a falta de moradia, o precário acesso a políticas públicas etc. O usuário é descrito como alguém fragilizado, lutando pela sua subsistência, que busca orientação para acessar, sobretudo, os benefícios financeiros do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do PBF. Esse é um discurso mais presente entre os(as) assistentes sociais.

A terceira classe discursiva (12% do *corpus* textual) reúne uma fala mais *técnica*, que parece reproduzir um discurso normativo ou “de manual”. O usuário é aqui descrito como alguém com vínculos comunitários e/ou familiares fragilizados, com dificuldades econômicas ou não. Nessa classe são mencionados mais fortemente os segmentos de crianças, de deficientes e de idosos. Considerando o perfil dos sujeitos respondentes, apenas a especificidade de área de atuação no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) mostrou alguma diferenciação positiva na produção desse discurso.

### 3 TRABALHO SOCIAL NO CRAS

Sobre o tema do trabalho social no Cras, foram identificadas seis classes discursivas organizadas em dois grandes blocos. No primeiro bloco, o discurso mais expressivo no conjunto do *corpus* textual (28%) aborda *o que é feito no cotidiano*. Atendimento, acompanhamento, encaminhamento, além da realização de cadastros, oficinas, grupos, e visitas domiciliares são as atividades mais frequentemente mencionadas. Dessa classe, mais comumente verbalizada por assistentes sociais, derivam outras duas que abordam as razões de ser das atividades realizadas. Uma dessas razões é a *prevenção à situação de risco social* (20%), com o trabalho de fortalecimento das pessoas para superação de contextos de vida difíceis. Essa é uma fala mais característica de sujeitos que estão atuando na área da gestão, e também tem acento diferenciado entre os que possuem experiência entre cinco a dez anos de trabalho na área de assistência social. A outra dessas razões é a *garantia do acesso ao direito* (12%) para a promoção da cidadania. Nessa classe ganha importância o conceito de “rede socioassistencial” como um meio que existe ou deveria existir para viabilizar o acesso ao direito. Também a informação é um recurso destacado para esse objetivo. Não há perfil especialmente relacionado a essa classe discursiva.

No segundo bloco de discursos a respeito do trabalho social nos Cras há a centralidade das equipes organizando as falas. Essa classe discursiva sobre os *profissionais* (10% do *corpus* textual) aponta a sua importância para o desenvolvimento dos trabalhos e das atividades. Os trabalhadores são descritos como parte de coletivos nas equipes volantes e/ou de referência, ou ainda de apoio. É posto em relevo o papel decisivo do coordenador do Cras para o desempenho do trabalho social, e são feitas críticas à gestão municipal que, por vezes, demonstra incompreensão da política de assistência social e dificulta o desenvolvimento dos trabalhos. Dessa classe discursiva derivam as duas últimas. Uma sobre as *necessidades de capacitação* dos profissionais (15%), que é um discurso difuso, e outra sobre *insuficiência dos recursos* (13%) humanos e materiais em virtude da demanda para a realização do trabalho social necessário, crítica mais frequentemente realizada pelos(as) psicólogos(as).

#### 4 DISCUSSÃO

Esses resultados parecem apontar uma proximidade entre os trabalhadores do Suas em relação aos discursos encontrados em ambos os temas. Embora tenham sido identificadas diferenças entre assistentes sociais e psicólogos na formação das classes discursivas – a área de formação é o fator que mais imprime diferenças nos discursos –, elas não chegam a distanciar-se muito umas das outras, ao ponto de originarem discursos opostos entre si. Mesma análise pode ser feita em relação à área de atuação (Cras, Creas, gestão), que também exerce certa influência na produção dos discursos, mas sem imprimir alto nível de distanciamento. Entretanto, as demais características de perfil investigadas (região do país, tempo atuando na área de assistência social, tipo de vínculo empregatício, e o fato de ter ou não feito o curso de introdução do CapacitaSuas) não geraram diferenças significativas na produção das classes discursivas a respeito dos dois temas.

O fato de a participação dos trabalhadores no curso de introdução do CapacitaSuas não ter promovido diferenças nos discursos sobre os usuários e sobre o trabalho social na comparação com aqueles que não o realizaram aponta os limites desse curso, mas também das capacitações em geral, que parecem ser capazes de atualizar conteúdos no nível cognitivo e de ação técnico-operacional, tendo baixa influência na transformação dos saberes de referência para a prática cotidiana.

Quanto ao conteúdo das classes discursivas, os agentes públicos do Suas, ao expressarem-se livremente sobre os usuários dos Cras nos discursos de “crítica” e de “carência” já descritos, apontaram o acesso ao benefício financeiro como principal demanda dos usuários. O estigma parece colocar-se a partir da dissintonia em relação à compreensão dos serviços, quando os usuários não aderem às propostas de atividades como esperado pelos trabalhadores. Nesse fato parece sustentar-se o discurso de que o usuário não sabe ou não quer agir para aumentar suas oportunidades de inclusão social, interessando-se apenas pelos benefícios financeiros ou materiais.

Entretanto, ao expressarem-se sobre o trabalho social nos Cras, os trabalhadores do Suas mostraram sintonia com a orientação político-normativa expressa nos conteúdos da política de assistência social, na medida em que apontam a prevenção ao risco social e a garantia do acesso aos direitos como razões ou objetivos do trabalho desenvolvido. Esse resultado sugere que houve avanços na transformação da assistência social de uma prática de concessão de benesses para a oferta e a defesa organizada de direitos socioassistenciais também no campo subjetivo de seus operadores de ponta.

Por fim, é preciso enfatizar que os resultados apresentados são parciais. A pesquisa ainda investigou outros três temas que precisam ser analisados em conjunto com esses dois inicialmente explorados. Espera-se que a análise do conjunto completo de temas seja capaz de trazer mais elementos que contribuam com os debates para a formação/capacitação dos trabalhadores do Suas e para acertos na implementação da política de assistência social.

## REFERÊNCIAS

DOISE, Willem; CLEMENCE, Alain; LORENZI-CIOLDI, Fabio. **Représentations sociales et analyses de données**. Grenoble: PUG, 1992.

JACCOUD, Luciana; CARDOSO JR., José Celso. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

LEBART, Ludovic; SALEM, André. **Statistique textuelle**. Paris: Dunod, 1994.

MOSCOVICI, Serge. **La psychanalyse, son image et son public**. Paris: PUF, 1976.

STUCHI, Carolina Gabas. O reconhecimento do direito à assistência social. *In*: OLIVINDO, Karoline; ALVES, Sandra; ALBUQUERQUE, Simone (Orgs.). **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília: Fiocruz; MDS, 2015.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Censo Suas**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/CVYS8M>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

CAMARGO, Brígido; JUSTO, Ana Maria. **Tutorial para uso do software de análise textual Iramuteq**. Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/Db2tke>>. Acesso em: 2 out. 2017.

SÁ, Celso Pereira de. Representações sociais: o conceito e o estado atual da teoria. *In*: SPINK, Mary Jane (Org.). **O conhecimento no cotidiano**: as representações sociais na perspectiva da psicologia social. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.



# PERCEPÇÕES DE BUROCRACIAS LOCAIS SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Marco Antônio Carvalho Natalino<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A assistência social no Brasil organiza-se formalmente como uma política pública descentralizada, com participação da sociedade civil, ofertada como direito de cidadania garantido a quem dela necessitar. Seus serviços e benefícios são ofertados à população independentemente de contribuição prévia, sendo financiados pelas três esferas federativas, normatizados no âmbito federal e implementados pelos municípios. Desde 1988 este desenho institucional de provisão da “proteção social de última instância” (Kahl, 2005) vem se aperfeiçoando, agregando-se ao arcabouço constitucional um conjunto de normativas e políticas que tipificam e regulam as formas de concessão de bens públicos pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Na ponta deste sistema encontram-se hoje os centros socioassistenciais,<sup>2</sup> organizações geridas localmente e voltadas ao atendimento ao público. São nestes locais que assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, educadores sociais, atendentes, cadastradores do Cadastro Único (CadÚnico) e outros membros da burocracia de linha de frente atendem, todos os meses, os cidadãos demandantes de auxílio público. Para se ter uma noção do volume do trabalho social realizado por estes locais, apenas os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) contam com cerca de 8,2 mil unidades em todo o território nacional. Neles, cerca de 90 mil funcionários realizam 18 milhões de atendimentos e 1,5 milhão de visitas familiares por ano (Brasil, 2017b).

Lima e Eiró, nas duas últimas notas de pesquisa deste *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), avançam nossa compreensão da interação entre trabalhadores da assistência social e cidadãos, bem como da percepção dos primeiros acerca dos segundos em esferas da vida, como família, trabalho e consumo. O objetivo deste trabalho é contribuir para este esforço, por meio da análise da variedade de percepções de demanda por parte da burocracia dos centros socioassistenciais, apontando como estas se relacionam com outras percepções acerca de suas atividades em termos de usos do tempo, principais dificuldades e resultados alcançados. Para tanto, utilizam-se dados de uma pesquisa nacional com coordenadores de equipamentos públicos da assistência social sobre sua atividade profissional, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2015. Foram feitas entrevistas com coordenadores de três centros: Cras (475), Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas (138) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop (21). A amostra aleatória simples é representativa para

1. Especialista em políticas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Entendem-se aqui por centros de assistência social os seguintes equipamentos: Centro de Referência de Assistência Social (Cras); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas); Centro de Convivência; Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop); e Centro-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência. Em 2016 existiam no Brasil 20.791 centros de assistência social, nos quais trabalhavam, em média, dez pessoas (Brasil, 2017b). Além destes centros, fazem parte do complexo organizacional do Suas as unidades de gestão e controle social (secretarias e conselhos municipais, estaduais e nacional) e 5.834 unidades de acolhimento institucional.

coordenadores em geral e coordenadores de Cras em particular, constituindo-se, hoje, como a principal fonte de informações nacionais acerca das percepções da burocracia local da assistência social.<sup>3</sup>

Por meio deste encontro entre burocratas e cidadãos, múltiplas trajetórias de vida, arranjos familiares e comunitários, capacidades econômicas etc. passam por um processo de tradução, em que as condições de vida e as narrativas individuais são classificadas como demandas formais por serviços ou benefícios ofertáveis no âmbito da política pública. Como resultado desta interação, a percepção formada pelos funcionários acerca das necessidades do público atendido estrutura, de forma agregada, uma percepção da demanda socioassistencial no Brasil de notáveis consequências, já que tal percepção orienta a definição, pelo Estado, de quais itens do rol de provisões socioassistenciais ofertáveis cada cidadão necessita. E, por consequência, quais, entre as atividades possíveis de serem desempenhadas por um centro socioassistencial, serão as que mais intensamente ocuparão o seu cotidiano de trabalho.

As pressões de tempo e o enquadramento do público e de suas demandas a partir de percepções sociais simplificadoras são duas dimensões fundamentais da implementação de políticas públicas (Lipsky, 2010). Neste contexto, chama a atenção a diversidade de percepções acerca das demandas da população que procura cada centro, mesmo entre aqueles que formalmente exercem a mesma função. Seja pelas características do público de cada território, seja pelas ênfases distintas dadas pela gestão local ao rol de ofertas, seja por pressões de tempo e de recursos para atender às complexas demandas dos requerentes, observa-se que o que o cidadão encontrará na linha de frente da política de assistência social é variável, a depender do centro socioassistencial no qual ele busca atendimento. Esta diversidade de formas de fazer assistência no Brasil não é surpreendente, nem o é que tal diversidade expresse distintas formas de acesso (ou não acesso) aos direitos de cidadania, mitigando ou reproduzindo lógicas sociais mais amplas de estigmatização e baixa qualidade de serviços públicos voltados aos pobres (Titmuss, 2000). Dada a recente trajetória de institucionalização da proteção social como direito extensível a todos, por meio de um processo em curso no qual, é importante ressaltar, há apenas quinze anos nenhum dos centros atualmente existentes sequer existiam com a denominação atual, é melhor compreender este fenômeno, mapeando suas características presentes.

As percepções podem ser compreendidas como uma mistura de entendimentos avaliativos e não avaliativos de determinada situação, sendo a combinação de cognições, normas e valores (Reis e Moore, 2005). O instrumento aplicado abarcou tanto questões diretamente relacionadas às atividades cotidianas realizadas em uma unidade de assistência social quanto itens de natureza mais avaliativa, em que a pessoa era instada a julgar instituições, priorizar problemas e apontar desafios. Fundamentalmente, trata-se de ter em mente que as percepções dos entrevistados, mesmo quando lidando com questões bastante concretas e sobre as quais, presume-se, são os melhores informantes possíveis, não retratam a realidade em si, mas sim a visão que têm dela pessoas em posição privilegiada para a expressão de entendimentos bem informados.

Os coordenadores dos centros da assistência social são os principais responsáveis pela organização das atividades nos centros socioassistenciais, supervisionando a oferta de serviços e benefícios *in loco* e articulando a rede de políticas públicas disponíveis aos usuários em seu território de abrangência. Desta forma, ocupam um espaço organizacional privilegiado de ação, observação e reflexão cotidiana acerca da política da assistência social tal qual experienciada no seu espaço de efetivação, isto é,

3. Os interessados nos detalhes metodológicos e nos resultados brutos da pesquisa como um todo podem consultar Natalino *et al.* (2016).

onde o cidadão trava contato com a política pública. Busca-se, em suma, captar as percepções destes profissionais acerca da sua realidade vivida, incluindo a efetividade do seu trabalho, as demandas da população e as principais dificuldades enfrentadas.

## 2 RESULTADOS<sup>4</sup>

### 2.1 Demandas dos usuários e usos do tempo dos funcionários

Com relação aos motivos que levam os cidadãos a buscarem um centro assistencial, a análise empreendida identifica dois tipos de centro.<sup>5</sup> Um primeiro grupo caracteriza-se por ser fortemente demandado na parte dos benefícios (Programa Bolsa Família – PBF, tarifa social de energia elétrica – TSEE, Benefício de Prestação Continuada – BPC e benefícios eventuais), enquanto o segundo é demandado pelos serviços, sejam eles os serviços socioassistenciais ofertados no próprio equipamento, sejam eles os encaminhamentos para políticas de qualificação profissional, saúde, educação etc. Há, assim, de um lado, centros assistenciais percebidos como guichês de atendimento de requerentes de benefícios, e, de outro, centros percebidos como espaço de oferta de serviços, sejam eles providos diretamente, sejam indiretamente.<sup>6</sup>

A mesma distinção é percebida quando deslocamos a análise da percepção de demanda recebida para o uso do tempo dos funcionários: ela reforça a hipótese anteriormente exposta, já que não apenas a percepção da demanda, mas também a percepção de uso do tempo conglo mera-se em dois grupos distintos, com alta correlação interna. Quando incorporamos o uso do tempo na análise, entretanto, observa-se uma segunda dimensão, que é, independentemente da demanda dos usuários, ter-se um centro em que são as demandas administrativas, e não as finalísticas, que consomem muito tempo. Na falta de melhor termo, utilizo a noção de “centro burocrático” – entendido burocrático aqui no seu sentido de senso comum, pejorativo – para designar este grupo. O “centro burocrático” caracteriza-se<sup>7</sup> pela má avaliação que seu coordenador faz da atuação municipal na assistência em geral, e sobre a integração desta com outras políticas públicas. Nestes centros, há uma percepção de que há falta de conhecimento do equipamento pela população do território; de que o centro sofre com a rotatividade dos seus servidores; e que tais servidores são em número insuficiente para suprir a demanda. De fato, ao cruzarmos os dados da pesquisa com informações administrativas (Brasil, 2017a), observamos que, ao menos no caso dos Cras, estes “centros burocráticos” tendem a ter um quadro de pessoal significativamente menor que a média.

4. Privilegiarei aqui os resultados encontrados, resumindo ao máximo os procedimentos metodológicos e as análises intermediárias empreendidas. Esta opção permite a comunicação de um maior número de achados empíricos em um espaço relativamente curto, assim como o refinamento interpretativo de pontos importantes, mas à custa de uma menor clareza sobre o percurso analítico-interpretativo adotado.

5. Utilizou-se a técnica da análise de componentes principais, por meio da qual as percepções dos coordenadores acerca da frequência de cada demanda (CadÚnico/PBF; BPC; benefícios eventuais; serviços socioassistenciais prestados no próprio centro; qualificação profissional; e encaminhamento para outras políticas públicas) em uma escala ordinal (infrequente, frequente, demanda principal) foi correlacionada com a percepção sobre as demais demandas, resultando em uma aproximação entre serviços, por um lado, e benefícios, por outro.

6. Note-se que, quanto maior o município, maior a probabilidade de que seus centros atuem na concessão de benefícios, bem como no encaminhamento para serviços de trabalho e emprego. Assim, a distinção entre “guichês” e “centros de serviços” não se explica pela especialização das unidades em grandes cidades para as atividades de cadastro do PBF, por exemplo. O que é afetado pelo tamanho do município é que, nos maiores, é mais comum que os serviços de convivência sejam ofertados fora dos Cras, seja por uma unidade pública específica, seja pela rede privada conveniada.

7. Todas as correlações identificadas ao longo do texto são significantes. Utilizou-se o coeficiente de correlação Kendall Tau-b, que é uma medida não paramétrica de correlação de postos (*ranking*) entre variáveis ordinais. Por questões de espaço, foi suprimida a apresentação das tabelas com os resultados estatísticos.

Em suma, premidos por pressões de tempo e impossibilitados de ampliar seu quadro ou desvencilhar-se das obrigações administrativas, os centros burocráticos acabam por sacrificar o atendimento ao público como forma de “lidar” com a demanda geral. A tabela 1 apresenta as duas dimensões analíticas e uma estimativa da parcela dos centros analisados (Cras, Creas e Centro Pop) que pertencem a cada grupo.

TABELA 1  
**Prevalência das dimensões “benefícios versus serviços” e “orientação ao usuário versus orientação burocrática” nos centros de assistência social do Brasil**  
(Em % e números absolutos de centros enquadrados em cada tipo)

	Centro orientado ao usuário	Centro burocrático
Centro de benefícios (guichê de atendimento para requerentes de benefícios sociais)	52,2% (5.741)	15,9% (1.750)
Centro de serviços (prestação de serviços socioassistenciais e encaminhamento para políticas públicas)	19,9% (2.182)	12,0% (1.317)

Fonte: Natalino *et al.* (2016) e Brasil (2017a).  
Elaboração do autor.

## 2.2 Os Cras

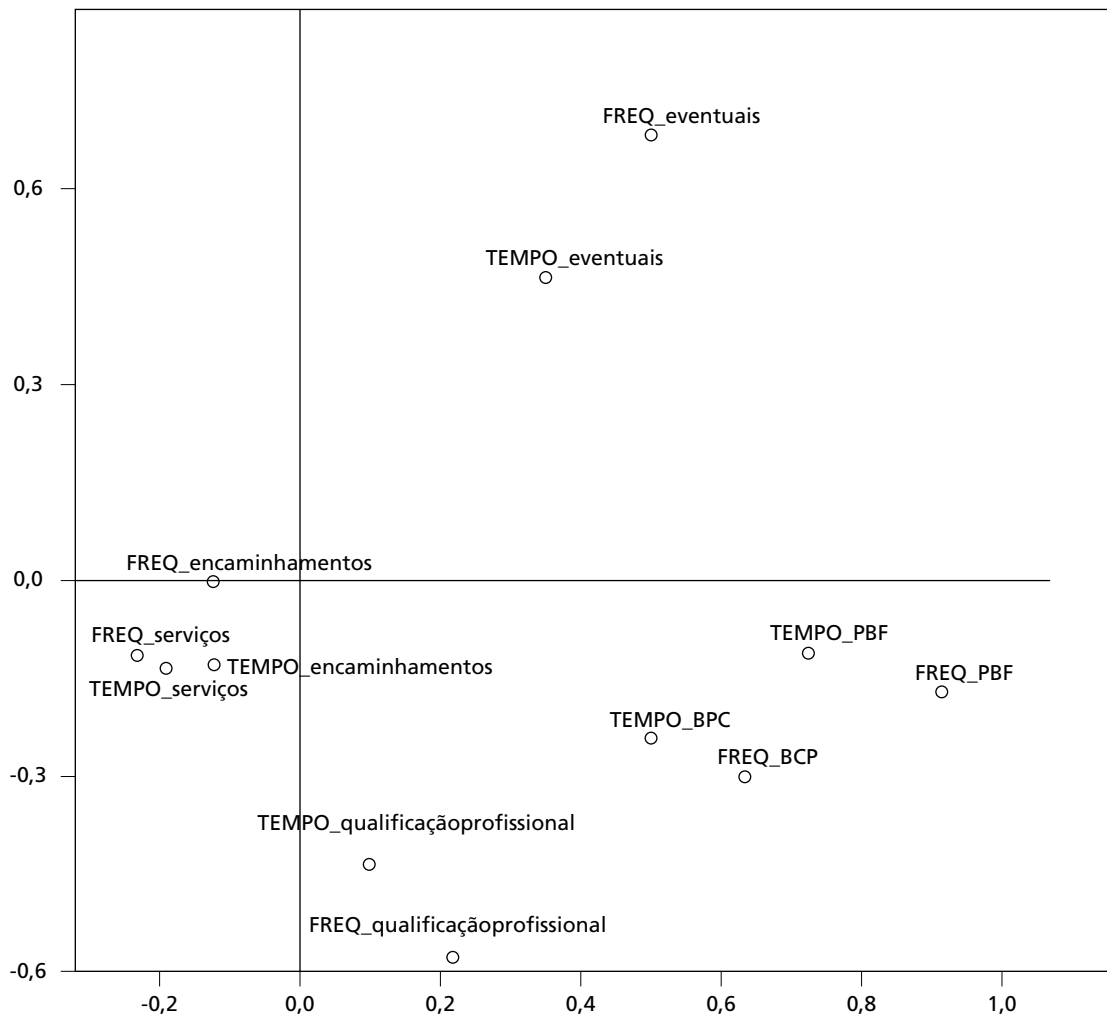
Embora tenhamos analisado três tipos de centro (Cras, Creas e Centro Pop) conjuntamente para chegar às distinções básicas entre centros de benefícios e centros de serviços e centros orientados ao usuário e centros burocráticos, é importante considerar que o tipo de atividade desenvolvida em cada um é distinto. Os benefícios são mais frequentes no Cras, os serviços nos Creas e Centros Pop. Se expandíssemos a análise, os Centros de Convivência e os Centros-Dia também se encaixariam como, quase exclusivamente, “centros de serviços”. Assim, faz sentido considerar cada centro separadamente. A análise<sup>8</sup> indica que, quando consideramos apenas os Cras, que são os centros que agregam parcela importante dos funcionários da assistência (43,3% do total), há outra dimensão relevante. Como aponta o gráfico 1, o tipo mais prevalente de Cras, que é aquele cuja demanda principal são atividades relacionadas ao CadÚnico (entre as quais se destaca o PBF), fica praticamente equidistante tanto daqueles que ofertam serviços socioassistenciais diretamente quanto daqueles que ofertam os benefícios eventuais. A primeira dimensão distingue serviços (à esquerda) de benefícios (à direita), ocupando as posições extremas à oferta de serviços no próprio equipamento e as atividades relacionadas ao cadastro (identificado como “PBF” no gráfico). Já a segunda dimensão distingue os benefícios eventuais (acima) das demais atividades finalísticas, em particular a qualificação profissional.

8. Utilizou-se a análise correlacional canônica, que é “uma técnica para a identificação e quantificação da associação entre dois grupos de variáveis” (Lira, 2004) – no caso, os grupos são as variáveis de percepção de demanda e de percepção de usos do tempo. Dado que as variáveis são ordinais e não escalares, utilizou-se a análise correlacional canônica não linear. O uso desta técnica aqui objetiva apresentar o máximo possível da variância em um espaço bidimensional.



GRÁFICO 1

## Dimensões da percepção de usos de tempo e da demanda socioassistencial nos Cras



Fonte: Natalino *et al.* (2016).

Elaboração do autor.

Observa-se, assim, uma distância entre o que podemos chamar de centros de benefícios “modernos” e “tradicionais”. De um lado temos os Cras, cuja demanda é organizada por políticas implantadas em contexto pós-Constituição de 1988, fortemente regulados pelo governo federal, e, por outro, os centros nos quais a demanda e os usos do tempo são dominados pela concessão de benefícios eventuais, de origem multissecular (Sá, 2013), como a cesta básica, o auxílio-maternidade e o auxílio-funeral. Os benefícios eventuais são uma política de baixo grau de institucionalização (Pereira, 2010), cuja oferta é altamente condicionada pela discricionariedade da burocracia municipal. O que se observa, neste caso, é a maior permanência, reconhecida inclusive pelos próprios gestores municipais, do legado do passado, da benemerência caritativo-tutelatória, com a proteção social organizada como benesse e não como direito social de cidadania, em que percepções sobre pobreza e mérito ao auxílio público desempenham papel importante na provisão desigual de benefícios (Freitas e De Marco, 2010; Castro, 2010; Paula, 2010). De fato, a principal pesquisa sobre benefícios eventuais no Brasil indicou que a

maioria dos municípios identifica a “dificuldade em romper com antigas práticas” como uma barreira à instituição de normas que regulamentem esta política pública (Brasil, 2011). Entretanto, é importante ressaltar, como apontam Abreu e Eiró (notas de pesquisa números 6 e 9 deste Bapi, respectivamente),<sup>9</sup> que percepções de merecimento relacionadas à esfera do trabalho e da família atuam como categorias que filtram o acesso a benefícios sociais também no caso do PBF.

A mesma análise foi realizada para o uso do tempo. Neste caso, como já mencionado, adiciona-se aos serviços e benefícios a possibilidade de que o tempo seja despendido principalmente com atividades administrativas. No caso dos Cras, a principal dimensão explicativa é a distinção entre CadÚnico/PBF, por um lado, e atividades administrativas, por outro, ocupando todas as demais atividades uma posição intermediária. Desta forma, aos dois fatores identificados (benefícios *versus* serviços; benefícios “modernos” *versus* “tradicionais”), soma-se a distinção “centros burocráticos” *versus* centros orientados ao usuário, chegando a um quadro mais refinado para o caso dos Cras.

TABELA 2

**Prevalência das dimensões “benefícios *versus* serviços”, “orientação ao usuário *versus* orientação burocrática” e “moderno *versus* tradicional” nos Cras**

(Em % e números absolutos de centros enquadrados em cada tipo)

	Centro orientado ao usuário	Centro burocrático
Centro de benefícios	<i>Modernos</i> 42,7% (3.521)	12,4% (1.019)
	<i>Tradicionais</i> 16,9% (1.394)	4,6% (375)
Centro de serviços	13,4% (1.108)	10,0% (822)

Fonte: Natalino *et al.* (2016) e Brasil (2017a).  
Elaboração do autor.

Cabe refletir sobre a incidência destas distinções entre serviços e benefícios, “modernos” e “tradicionais” (ou “cidadãos” e “caritativos”), “burocráticos” e voltados ao público, nos tipos de problemas que os centros enfrentam. Com relação ao eixo moderno-tradicional, tem-se que, nos centros tradicionais, em que os benefícios eventuais prevalecem nas práticas cotidianas de seus agentes, seus coordenadores identificam, significativamente, maiores problemas com a falta de conhecimento técnico sobre a assistência social e a falta de treinamento/capacitação. Tendem, também, a ser significativamente mais “burocráticos”. Além da relação com o tipo de benefício ofertado, tem-se que os mais burocráticos percebem o excesso e a complexidade dos problemas sociais no território como um problema significativamente maior. Por sua vez, não costumam identificar dificuldades financeiras; já problemas de recursos humanos em geral são frequentemente apontados.

Por fim, vale destacar algumas das características dos centros tradicionais, isto é, centros que atuam fortemente com a concessão de benefícios eventuais. A sua clara distância para com os demais tipos de centro, apresentada no gráfico 1, é relativamente surpreendente, e chama a atenção para a necessidade de se dar maior atenção a este grupo. Em geral negligenciado tanto por analistas dos “novos” benefícios (em particular o PBF) quanto dos novos serviços socioassistenciais tipificados

9. Ver também Marins (2014).

em 2009, os benefícios eventuais são parte importante e distinta da política de assistência social. Nesse sentido, talvez o achado mais significativo da pesquisa é que os coordenadores de centros tradicionais tenham uma percepção significativamente mais negativa dos resultados obtidos pelos seus atendimentos, o que reforça a relevância de dar maior atenção a estes locais. Eles também não percebem o excesso e a complexidade dos problemas sociais no território como um problema central (são os centros de serviços que têm esta percepção). Entretanto, problemas de recursos humanos (em especial a baixa capacitação dos trabalhadores) são significativamente mais frequentes que a média.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado indica a necessidade de se dar maior atenção ao trabalho realizado nos centros de assistência social e à variedade de formas de atuação observada mesmo em centros formalmente similares. Nos encontros com agentes da administração pública, as pessoas se familiarizam com o que os serviços públicos requerem delas, dando-lhes um espaço dentro da cidadania (Lipsky, 2010). Nesta dinâmica de implementação, escolhem-se as pessoas que serão objeto das sanções e dos serviços prestados pelo Estado. Os centros da assistência são, portanto, um espaço privilegiado de exercício da cidadania social, no qual pessoas historicamente excluídas da comunidade política nacional interagem com o poder público. Contudo, são também espaços em que podem se reproduzir percepções e práticas estigmatizantes acerca do público, estruturando relações de tutela para os “merecedores” e exclusão social para os “não merecedores” (Eiró, 2017; Paula, 2010). Neste contexto, mediado por pressões de tempo e recursos, a percepção das demandas sociais no seu território de atuação estrutura modelos diferentes de atendimento ao público, em que podem se enfatizar o trabalho social com famílias e a articulação de políticas públicas (centros de serviços) ou a concessão de benefícios (guichês de atendimento). Dentro deste segundo grupo, pode-se ainda atuar com maior ênfase na concessão de benefícios monetários contínuos, nacionalmente regulados, ou eventuais, caso a caso, ampliando o poder discricionário dos funcionários de linha de frente, ao mesmo tempo em que se contrasta com as expectativas dos agentes formuladores da política de assistência social acerca de sua operação.

### REFERÊNCIAS

- BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Benefícios eventuais: direito dos cidadãos**. Brasília: Snas, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/cJ7e3U>>. Acesso em: 2 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Censo do Sistema Único de Assistência Social 2016: microdados**. Brasília: Snas, 2017a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Registro Mensal de Atendimento 2016**. Brasília: Snas, 2017b.
- CASTRO, Ieda Maria Nobre. A travessia do Suas: um olhar sobre os benefícios eventuais em Maracá-Ceará. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 12, p. 51-62, 2010.
- EIRÓ, Flávio. **La régulation familialiste de la pauvreté: le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil**. Thèse (Doctorat en Sociologie) – École des hautes études en sciences sociales, Paris, 2017.

FREITAS, Maria José; DE MARCO, Patrícia Souza. Benefícios eventuais no contexto do Suas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 12, p. 31-50, 2010.

KAHL, Sigrun. The religious roots of modern poverty policy: Catholic, Lutheran, and Reformed Protestant traditions compared. **European Journal of Sociology**, v. 46, n. 1, p. 91-126, 2005.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**. 30th ann. ed. New York City: Russell Sage Foundation, 2010.

LIRA, Sachiko Araki. **Análise de correlação**: abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicação. Dissertação (Mestrado em Métodos Numéricos em Engenharia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

MARINS, Mani Tebet. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família. **Sociologia & Antropologia**, v. 4, n. 2, p. 543-562, 2014.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho *et al.* **Pesquisa de opinião sobre o Sistema Único de Assistência Social**: percepções de coordenadores de Cras, Creas e Centros Pop. Brasília: Sagi, 2016. (Estudo Técnico, n. 09/2016).

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Benefícios eventuais e controle social: uma associação indissolúvel. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 12, p. 63-69, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela Loas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 12, p. 11-30, 2010.

REIS, Elisa P.; MOORE, Mick. **Elite perceptions of poverty and inequality**. London: Zed Books, 2005.

SÁ, Isabel dos Guimarães. **As misericórdias portuguesas, séculos XVI a XVIII**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

TITMUS, Richard. Universalism versus selection. *In*: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis; NAUMANN, Ingela (Eds.). **The welfare state reader**. 3rd ed. Cambridge: Polity Press, 2000.

## IMPLEMENTAÇÃO COMO INTERPRETAÇÃO E APRENDIZADO: SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS AVERIGUAÇÕES CADASTRAIS NO CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS

Paula Pompeu Fiúza Lima<sup>1</sup>

A literatura de implementação de políticas públicas, e, em particular, a de burocracia de nível de rua, destaca o papel da discricionariedade do profissional que atende a população. Por ser quem classifica as demandas individuais nas categorias próprias de cada política pública, interfere sobremaneira na forma como a política pública é implementada. Partindo desse diagnóstico, a literatura busca compreender os diferentes fatores que influenciam a ação desse burocrata, e quais os desdobramentos da discricionariedade exercida por ele. Questões como valores, condições de trabalho, ética profissional, inserção na sociedade são aspectos que, de acordo com essa literatura, contribuem para compreender o sentido da discricionariedade.

Ao longo dessa tentativa, perde-se de vista a cacofonia de orientações que o burocrata de nível de rua busca seguir. São orientações muitas vezes contraditórias, que partem de diferentes comandos e que mudam com certa frequência. Assim, esta nota, baseada em pesquisa ainda em andamento,<sup>2</sup> busca discutir algumas questões que têm emergido nas primeiras fases da pesquisa de campo referentes à interpretação de orientações por diferentes atores burocráticos (nos níveis federal, estadual e municipal) envolvidos na implementação de uma política pública. Para isso, utiliza o caso das averiguações do Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais, quando o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) define, por meio de cruzamento de bases de dados, uma lista de famílias beneficiárias ou não de programas sociais com inconsistências cadastrais e mobiliza os municípios a contatá-las para atualizar seu cadastro. O não comparecimento da família para a atualização cadastral implica bloqueio ou cancelamento de benefícios, como o do Programa Bolsa Família (PBF) ou o da tarifa social de energia elétrica (TSEE).

Dubois (1999 apud Pires, 2017), em sua pesquisa sobre as políticas sociais na França, destaca que existem diferentes argumentos que são acessados em momentos diferentes pelos burocratas para justificar as suas ações, e identifica duas motivações que podem ser ambíguas: a primeira refere-se à garantia de direitos e à inclusão social, e a segunda relaciona-se à identificação de fraudes. Enquanto a primeira permite gerar mais empatia com o cidadão, a segunda possibilita distanciar-se do usuário, reforçando a sua autoridade. Essa mesma tensão estaria presente no CadÚnico e poderá ser explorada ao longo da pesquisa de campo. A averiguação cadastral seria um objeto de pesquisa frutífero para observar a utilização dessas duas justificativas de forma explícita e identificar as tensões que tais justificativas supõem. Assim, revela que características do CadÚnico que, a princípio, reforçam-se mutuamente podem, em determinados contextos, revelar-se ambíguas. Essas características são: a utilização do CadÚnico para incluir famílias em políticas de proteção social e a exigência de fidedignidade dos dados. A primeira delas enfatiza o afrouxamento dos requisitos para o cadastramento, induzindo a mecanismos inclusivos,

1. Analista técnica de política social do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

2. A pesquisa em questão é parte do desenvolvimento da tese de doutorado da autora no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

como a autodeclaração das informações pelo próprio responsável pela família, sem a necessidade de comprovação, a possibilidade de realizar o cadastramento de pessoas e famílias sem registro civil de nascimento, entre outros.

Esse processo é coordenado pelo MDS e as orientações sobre qual tratamento deve ser dado para cada família são definidas em um nível central. Além disso, durante o processo, o ministério ressalta os princípios gerais do CadÚnico, como a autodeclaração das informações pelo responsável pela família, e reforça que não é necessário solicitar documentos comprobatórios de renda e trabalho. Os gestores municipais interpretam essas orientações e organizam-se para implementá-las. Podem contar com o auxílio do coordenador estadual, responsável por prestar assessoria técnica aos municípios. Realiza boa parte dessas ações financiado com recursos repassados pelo ministério e tem o constrangimento de ter que explicar às famílias os motivos de um possível bloqueio ou cancelamento de benefício.

Considerando esse contexto, busca-se compreender se a tensão proteção/inclusão, por um lado, e controle/exclusão, por outro, dificulta o comando das ações de averiguação cadastral pelo gestor federal e a implementação destas pelas equipes municipais. Assim, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar como se dão as interações entre a burocracia federal e a burocracia municipal e de nível de rua no desenvolvimento de práticas com caráter controlador na política de proteção social no Brasil. Considera-se que as averiguações cadastrais são práticas com caráter controlador, tanto no sentido sociológico ligado às práticas de controle da população pelo Estado, quanto em um sentido de controle democrático de recursos públicos. O segundo sentido de controle subentendido neste trabalho é o mais óbvio, visto que visa evitar que recursos estatais sejam dispendidos àqueles que não teriam direito por lei.

O primeiro sentido, contudo, remete-nos a uma ideia de que, no momento da interação entre burocrata de nível de rua e cidadão em função de uma ação de averiguação cadastral, por mais que a orientação central seja realizar a entrevista normalmente, o burocrata de nível de rua recorre a uma inconsistência cadastral que traz informações sobre o sujeito com quem ele interage. Essa informação sobre o cidadão é importante para que o burocrata de nível de rua defina como agir. A interação dá-se em uma dinâmica de desconfiança, em que os atores buscam compreender quem é seu interlocutor, quais ações poderão exercer durante a interação e qual o limite dessa interação (Goffman, 1985). Contudo, essa interação entre burocrata e cidadão é assimétrica. Enquanto o cidadão tem a política pública como meio de sobrevivência, ele se subordina às regras e aos requisitos impostos pelos burocratas, ainda que estes não sejam os formalmente estabelecidos. A dependência do cidadão com relação ao benefício a ser adquirido ou ao serviço a ser prestado é uma condição que limita muito suas possibilidades de atuação (Corcuff, 1996 apud Pires, 2017). Seriam nessas interações cotidianas que a averiguação cadastral revelaria seu caráter controlador da população.

Para responder à pergunta proposta se buscará analisar como é implementada a averiguação cadastral em municípios com diferentes perfis, enfocando como são interpretadas as orientações do MDS e de outros atores que interferem nesse processo.

Como forma de identificar os procedimentos oficiais e a evolução das orientações, foi feito um mapeamento das principais características de cada processo de averiguação cadastral desde 2005. Assim, é possível verificar se os procedimentos adotados pelos municípios remetem a alguma orientação oficial publicada ao longo do período.

Como estratégia de coleta dos procedimentos municipais de averiguação cadastral e das motivações que os orientam, estão sendo analisados documentos locais e sendo feitas entrevistas com diferentes atores da gestão municipal. O intuito dessa etapa é mapear o fluxo de interações entre diferentes burocracias envolvidas na implementação da averiguação cadastral. Nessas entrevistas também se busca mapear mudanças nos procedimentos adotados pelas gestões municipais, com o objetivo de verificar se essas modificações acompanham as orientações nacionais.

De acordo com a perspectiva *bottom-up* presente na literatura, assume-se certa autonomia do nível local com relação ao nível central. O nível central teria uma influência mais indireta, sendo que o que explicaria a forma como uma política é implementada são os arranjos políticos locais. Contudo, partir dessa perspectiva pode inviabilizar processos em que atores centrais modificam as regras do jogo que afetam o nível local (Sabatier, 1986). Assim, a metodologia proposta busca identificar como se estabelece essa relação entre o central e o local, identificando quais procedimentos, conceitos e justificativas utilizados nos diferentes níveis de implementação da política apresentam maior afinidade entre si, buscando compreender quais são as interações que promovem ou dificultam essa afinidade.

Em maio de 2017 realizei uma primeira ida a campo, em caráter exploratório. Escolhi um município de cerca de 80 mil habitantes em uma região metropolitana. Para não identificar os participantes da pesquisa, o município pesquisado não será revelado. Entrevistei o gestor do CadÚnico e todos os membros da equipe, que era formada basicamente por entrevistadores, um assistente social e uma pedagoga. No total foram feitas doze entrevistas. Não foi feita uma análise sistemática sobre o conteúdo das entrevistas, até porque a pesquisa ainda está em curso; portanto, o relato a seguir apresenta as primeiras impressões ainda preliminares.

Pude perceber que as orientações do MDS foram recorrentemente citadas ao longo das entrevistas e não houve nenhum caso de discordância explícita com relação a elas. Um entrevistador mencionou que seria interessante que as informações sobre as inconsistências cadastrais fossem apresentadas no momento do cadastramento, e não *a posteriori*, quando a família já foi cadastrada ou atualizou seu registro. Contudo, não considerei essa discordância muito significativa.

O que mais me chamou a atenção, contudo, revela-se no âmbito das representações e práticas sobre a averiguação cadastral e as famílias nelas incluídas. Apesar de não existirem amplas discordâncias em relação às normas formais, as práticas apresentaram-se de forma muito mais variada. A principal variação prática observada foi a exigência de documentos comprobatórios de renda. O gestor destacou que, nos períodos de atualização dos dados das famílias em averiguação cadastral, orienta a equipe a solicitar carteira de trabalho de todas as famílias, inclusive as que vão atualizar o seu cadastro sem ter sido identificada alguma inconsistência em seu registro. Ocorre que uma das orientações mais repetidas pelo MDS é a de que as informações a serem registradas pelo entrevistador são autodeclaradas pelo responsável pela família, não tendo a necessidade de se comprovar a informação por meio de documentos. Quando questionado sobre o fato de ser exigida a documentação comprobatória também das famílias que não estão em averiguação cadastral, o gestor justificou que essa seria uma ação preventiva, visando evitar que sejam registrados dados inconsistentes. Relatou que já atualizou cadastro de uma família sem exigir documentação comprobatória e, no ano seguinte, a família foi incluída no processo de averiguação cadastral.

É compreensível, como ação preventiva, buscar manter os dados do cadastro da família o mais próximo possível dos constantes nos registros com os quais o CadÚnico é comparado, evitando que as famílias precisem retornar para atualizar seus cadastros. Isso, de fato, poderia ser feito utilizando a informação constante em documento comprobatório. Entretanto, nesse caso, seria necessário também atualizar o cadastro da família sempre que houver alguma modificação nas informações de rendimentos e composição familiar, em especial quando essas informações tratem de remuneração proveniente de emprego formal, benefícios trabalhistas e previdenciários e óbitos de membros da família. Isso porque, mesmo que no momento da atualização cadastral seja registrada a informação comprovada, se a situação modificar-se no momento do cruzamento de bases de dados, a informação comprovada também será considerada inconsistente.

Embora o MDS também oriente a atualização cadastral sempre que houver modificação na situação da família, no município prevalece a ideia de que o cadastro deve ser atualizado a cada dois anos. Nesse caso, a preocupação de evitar que as famílias tenham dados inconsistentes e precisem atualizar o seu cadastro em função disso parece ter menor efeito. A ideia de que o registro deve ser atualizado a cada dois anos é reforçada pela prática da gestão de, no momento da inclusão ou atualização cadastral, indicar a data de retorno da família, calculada considerando o período de dois anos a partir da data da entrevista. O gestor mencionou que essa prática foi orientada pela coordenação estadual e julga que ela foi importante para otimizar o atendimento das famílias, indicando que pressões de tempo e limitações de recursos podem apresentar-se como motivações de decisões discricionárias simplificadoras da ação pública.

A ideia de que se tem que prevenir as inconsistências reflete-se na própria percepção dos entrevistadores sobre as famílias cadastradas. Embora relatem situações de empatia com os cidadãos, em vários momentos os entrevistadores narraram que os usuários omitem informações. Confirmaram que pedem documentação comprobatória de renda, mas que nem todas as famílias apresentam, o que dificultaria a entrevista. Sem comprovação de renda, seria mais difícil confiar no usuário, necessitando utilizar estratégias outras para a verificação da veracidade da informação. Mencionaram inclusive que existem entrevistadores com capacidades diferentes de “extrair a verdade” dos usuários. Assim, é possível identificar que a busca por evitar inconsistências motiva os entrevistadores a adotarem, no momento da interação, estratégias que podem intimidar os usuários. Essas estratégias, não formalmente previstas pela política pública, podem reforçar relações de assimetria entre burocratas e cidadãos e contribuir para a perpetuação de práticas cotidianas baseadas na desconfiança e no julgamento moral dos usuários.

Esse conjunto de práticas indica algumas situações que requerem atenção: *i*) a justificativa de se realizar uma ação preventiva de qualificação dos dados motiva a gestão municipal a desenvolver um procedimento contrário às orientações do MDS; *ii*) esse procedimento parece reforçar relações de desconfiança com o cidadão que está sendo atendido; e *iii*) tal desconfiança pode motivar práticas que reforçam assimetrias entre o burocrata e o usuário.

Como apresentado, os procedimentos adotados na linha de frente para prevenir fraudes podem até parecer úteis para resolver casos isolados. Porém, trata-se de ação assistemática – sobretudo quando comparada aos esforços padronizados de averiguação do PBF estabelecidos pelo governo central –, cuja execução implica potenciais desigualdades de acesso ao benefício. A escolha por um



procedimento e não por outro indica representações sobre os usuários – podem omitir renda, e são práticas que definem o Estado para o burocrata e para o cidadão. São práticas que podem reproduzir desigualdades, na medida em que exigem requisitos adicionais para o cadastramento ou a atualização cadastral e que reforçam um caráter estigmatizado da pessoa em situação de pobreza.

Esta pesquisa de campo exploratória traz-nos algumas questões importantes: por que alguns procedimentos são adotados para evitar inconsistências e não outros? Como um procedimento de prevenção de inconsistências é percebido como eficaz ou não? Essa percepção de quais procedimentos são mais eficazes tem a ver com a existência, em algum momento, de orientações, seja do MDS, seja de outros atores, indicando essas práticas? Quais os efeitos dos procedimentos de prevenção de inconsistências no estabelecimento de relações de confiança entre burocrata e cidadão?

Evidentemente, os relatos dos burocratas de nível de rua não se restringiram à questão da prevenção de fraudes. Em sua totalidade, demonstraram preocupação com a situação de vulnerabilidade das famílias e evidenciaram critérios de justiça social que embasam os procedimentos adotados. Isso vai ao encontro do primeiro propósito do CadÚnico: o de fornecer dados para a seleção de beneficiários de programas sociais voltados para famílias de baixa renda. Nesse sentido, a pesquisa também possibilitará analisar como, para os agentes implementadores do CadÚnico em diferentes níveis, é possível conciliar a tensão entre proteção/inclusão e controle/exclusão.

## REFERÊNCIAS

GOFFMAN, Erving. **Representações do eu na vida cotidiana**. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. Petrópolis: Vozes, 1985.

PIRES, Roberto. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 2017.

SABATIER, Paul. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.



# O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS POBRES “NÃO MERECEDORES”: PODER DISCRICIONÁRIO E OS LIMITES DA CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS<sup>1</sup>

Flávio Eiró<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Sendo o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo (em número absoluto de pessoas assistidas), o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) vai além da redução de vulnerabilidades materiais. Em minhas pesquisas, constatei que o programa pode representar o único contato positivo das beneficiárias<sup>3</sup> com o Estado para além de relações interpessoais que garantem acesso de forma desigual a serviços públicos. Adicionalmente, o programa é visto por essas mesmas pessoas como um reconhecimento de suas necessidades pela sociedade da qual se veem parte. A expressão deste sentimento carrega um potencial equalizador de cidadania que atesta a importância do programa para além de seus efeitos materiais. Empiricamente, faz-se necessário demonstrar se o PBF é visto e experimentado por suas beneficiárias como um direito social. Sua regulamentação por uma administração central garante um acesso homogêneo e impessoal pela sua população-alvo? Como as práticas discricionárias dos agentes responsáveis pela aplicação do programa – em especial assistentes sociais – influenciam as percepções dos pobres sobre seu direito de se beneficiarem do PBF?

Este trabalho analisa a relação entre representações da pobreza e o poder discricionário de agentes responsáveis pela aplicação do PBF, bem como os impactos de seus atos na forma como o programa é concebido por suas beneficiárias. A abordagem inovadora utilizada nesta pesquisa consiste em tomar os assistentes sociais municipais do PBF responsáveis pela aplicação do programa, como ponto de observação. Os assistentes sociais responsáveis pela implementação do PBF gozam de uma margem discricionária em seu trabalho, em que suas ações são definidas por suas próprias opiniões sobre o programa e representações de suas beneficiárias – e dos pobres em geral. Nesse contexto, o principal argumento deste trabalho é que os esforços dos assistentes sociais para melhor aplicar os recursos do programa estão enraizados em suas representações da pobreza que distinguem pobres “merecedores” e “não merecedores” da assistência social. Ao fazê-lo, a compreensão das beneficiárias do programa como um direito social – condicionado apenas ao seu perfil e às suas condicionalidades – é comprometida, gerando insegurança entre elas a respeito da continuidade de seus benefícios – o que já é reforçado por um aparato legal frágil e procedimentos burocráticos ambíguos.

---

1. Uma versão expandida desta nota foi apresentada no GT25 – Políticas Públicas –, do 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), em outubro de 2017. Este trabalho originou-se da tese de doutorado em sociologia do autor (disponível em: <<https://goo.gl/1m4q1j>>). A pesquisa contou com o apoio das seguintes instituições: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (bolsa de doutorado pleno no exterior, Processo 99999.001728/2013-00); HéSam Université (Bourse Lévi-Strauss pour la mobilité internationale, PNM-14-LSTR-0007); e European Research Council under Grant 679614 (Brokers).

2. Pesquisador pós-doutoral na Radboud University (Nijmegen, Holanda).

3. O texto utilizará a expressão “beneficiária(s)” como padrão, em função de serem mulheres a maior parte do público atendido pelo PBF.

As análises desenvolvidas baseiam-se em eventos observados em Angico,<sup>4</sup> uma cidade de tamanho médio do Ceará, onde a pesquisa de campo foi desenvolvida em um total de seis meses distribuídos ao longo de três anos (2013-2015). O trabalho de campo consistiu em uma observação etnográfica das atividades cotidianas da assistência social municipal responsável pela implementação do PBF. Em complemento, foram realizadas entrevistas em profundidade com 35 beneficiárias do PBF, sem a presença de assistentes sociais. As entrevistas focaram a percepção das beneficiárias sobre o programa e a assistência social de forma mais ampla. Em nível institucional, oito funcionários que ocupam cargos de coordenação dentro da assistência social municipal foram entrevistados. Também foram realizadas entrevistas com coordenadores da assistência social de municípios vizinhos, a fim de estabelecer uma perspectiva comparativa.

## 2 RESULTADOS

A discussão “favor *versus* direito” é um dos pontos centrais no debate sobre a assistência social e a cidadania de pessoas em situação de pobreza (Rego e Pinzani, 2013). Ao mesmo tempo em que o direito à assistência é previsto na Constituição Federal, a distribuição desses serviços é feita de maneira irregular. No caso do PBF, apesar de se tratar de uma iniciativa do governo federal, e ser gerida por ele, o desenho do programa prevê a participação ativa das prefeituras municipais, responsáveis únicos pela gestão local por meio das secretarias de assistência social. Uma discussão sobre o “direito ao PBF” é incompleta se ignora os aspectos subjetivos que motivam os agentes locais em seu trabalho e dão significado às suas responsabilidades e atribuições burocráticas. Desta forma, uma abordagem de investigação de práticas locais de implementação do programa é essencial, o que inclui considerar o relacionamento das beneficiárias com assistentes sociais.<sup>5</sup>

Por isso, as análises aqui desenvolvidas foram baseadas na teoria *street-level bureaucracy* de Michael Lipsky (1980). Ela é usada para analisar a relação entre assistentes sociais e beneficiárias do PBF, que é fortemente influenciada por representações da pobreza que retratam as beneficiárias do programa como “preguiçosos” e “não dispostos a trabalhar para aumentar os benefícios da assistência social”, como veremos em seguida. Tais representações, presentes no imaginário social mais amplo, compareceram claramente entre os assistentes sociais responsáveis pela aplicação do PBF em Angico. Estas podem ser vistas como uma compreensão baseada na experiência prática da assistência social. Como tal, essas representações determinam os procedimentos burocráticos da assistência social. O argumento central de Lipsky é que as estratégias e os mecanismos inventados pelos “burocratas do nível da rua” para lidar com as incertezas e pressões de seu trabalho fazem parte da política pública da qual eles são responsáveis pela aplicação. É importante salientar que a discricionariedade neste tipo de trabalho não só é esperada, mas, na maioria dos casos, é desejável – o que também se aplica ao caso do PBF. O encontro entre funcionários e beneficiárias da assistência social, por exemplo, é o momento de implementação da política pública, e trata de ações que não podem ser reduzidas a procedimentos burocráticos. Esta abordagem não tem como objeto de pesquisa a discricionariedade em si, mas a maneira como agentes fazem uso dela (Dubois, 2015).

4. Considerando o caráter ilegal de algumas atividades visadas pela pesquisa conduzida, o anonimato foi umas das condições necessárias para o estabelecimento de uma relação de confiança com meus informantes. A opção por anonimizar a localidade justifica-se pela necessidade de se explorar dados contextuais que poderiam expor os participantes da pesquisa.

5. E ainda outros funcionários envolvidos na administração local do programa, como as prefeituras e os atores políticos (Eiró, 2017).

No caso estudado, os assistentes sociais integram as representações dominantes da pobreza em suas práticas, adotando estratégias para “adaptar criativamente” (Rice, 2012) o programa para que ele “melhor se adeque” à realidade. Tendo em vista as beneficiárias que eles consideram indignas de receber o benefício, e outras famílias pobres que não o recebem, os assistentes sociais têm por motivação central eliminar do programa o primeiro grupo, para “dar lugar” ao segundo. Para tanto, eles empregam técnicas informais – não previstas no PBF – de avaliação da necessidade material das famílias, como a avaliação de valores de bens materiais e o confronto de informações fornecidas por beneficiárias e por seus vizinhos. Dada a subjetividade de cada assistente social em tais avaliações, decisões equivocadas ou desiguais são inevitáveis.

Seja em encontros nos domicílios, seja no escritório do PBF, outra prática confirma a assimetria da relação: o controle absoluto do dossiê físico de cada família beneficiária. Ao longo de toda a pesquisa, nenhuma vez testemunhei beneficiárias tendo acesso ao seu dossiê. Mais especificamente, o documento é mantido sob controle dos assistentes sociais, a fim de esconder seu conteúdo e não dar às beneficiárias elementos para contestar suas decisões. Em alguns casos, os assistentes sociais mostram algum dado específico para basear seu argumento, mas sempre mantendo o arquivo em sua posse. A espera dos assistentes sociais pelo consentimento das beneficiárias é uma característica típica das relações de *street-level bureaucracy*, resultado do reconhecimento do poder de decisão dos agentes. Uma série de práticas são projetadas para obter a conformidade dos usuários, tais como a violação da privacidade, o isolamento entre os usuários, e um sistema competitivo de distribuição de recompensas (Lipsky, 1980, p. 119).

Ações como estas resultam da forma como assistentes sociais enxergam o seu papel no PBF, que nem sempre corresponde ao esperado pelo programa. O PBF é baseado na autodeclaração de informações cadastrais, e não atribui a seus agentes o papel investigativo. Os assistentes sociais pesquisados reivindicavam coletivamente um papel que vai além de suas atribuições burocráticas, e, para tanto, apoiam-se em sua formação profissional.

Nós não somos burocratas, não tem sentido de empregar assistentes sociais para fazer este trabalho se não se espera uma avaliação séria das necessidades dessas pessoas. Um técnico não poderia fazer o nosso trabalho, eles não têm a mesma sensibilidade que a gente (Ana, 25).<sup>6</sup>

Eles reivindicam um trabalho complexo – em oposição às atribuições previstas – que não pode ser reduzido a meros procedimentos, e, portanto, não pode ser exercido por um funcionário sem qualificação; trata-se de uma rejeição do papel do burocrata que lhes é atribuído pelo programa. Assim, há uma disjunção entre as suas expectativas profissionais relacionadas com o *status* de seus empregos e suas funções estritas. No entanto, essa disjunção é formal e não representa uma fonte de conflito para atuação prática dos assistentes sociais ou para a administração do programa, uma vez que o papel que eles reivindicam é tacitamente aceito (na administração federal) ou mesmo desejado (na administração municipal).

É preciso considerar o efeito que tais práticas têm sobre a maneira como as beneficiárias veem o programa e a assistência social em geral. Bloqueios aleatórios e desigualdades nos valores recebidos são vistos como “erros” do programa ou atribuídos à vontade dos assistentes sociais.

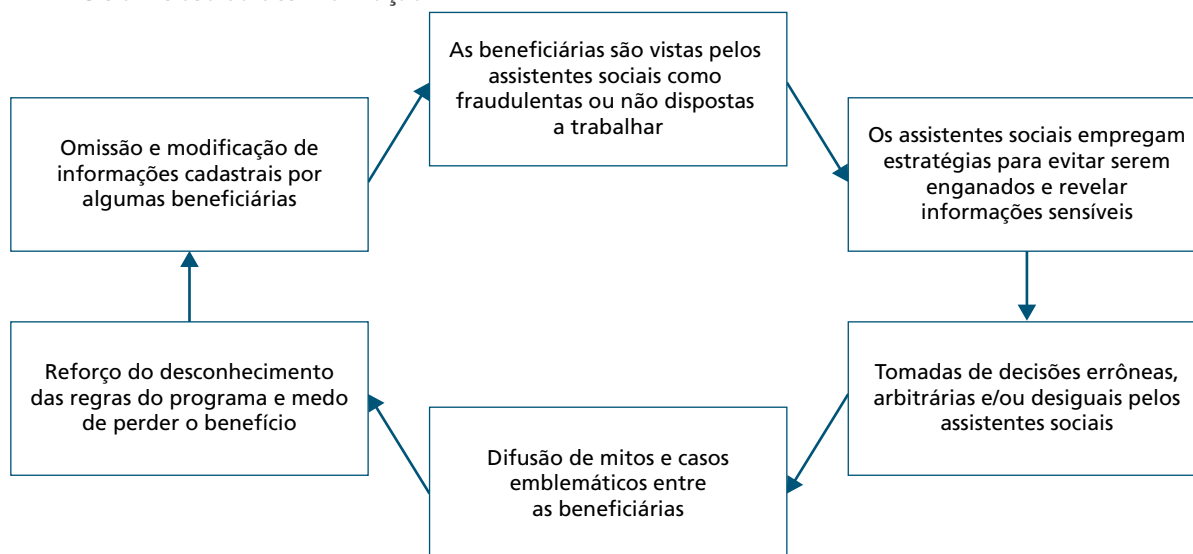
6. Os nomes dos entrevistados, assim como o nome da localidade na qual foi realizada o estudo, são fictícios.

E, de forma mais ampla, as relações entre ambas as categorias são determinadas por relações de classes. Mais precisamente, as beneficiárias identificam nos assistentes sociais comportamentos produzidos por representações da pobreza que elas encontram em todas as suas interações com pessoas de classes mais altas.

A maneira com que as beneficiárias percebem em seu cotidiano as representações da pobreza é significativa para a compreensão da construção de sua própria imagem como beneficiárias do PBF. Diversas entrevistadas declararam já ter escutado diretamente que o PBF “deixa as pessoas preguiçosas”, ou que, entre as beneficiárias, “só tem gente que não quer trabalhar”. Mas qual é a relação entre essa percepção e a relação das beneficiárias com os agentes do PBF? Meu argumento é que os assistentes sociais são vistos pelas beneficiárias como membros de classes superiores, o que produz um efeito de antecipação sobre a forma de serem vistas e tratadas. Uma beneficiária expressa esse sentimento: “os assistentes sociais são como todo mundo: olha[m] pra gente de cima, como se a gente não fosse igual”. A maneira de olhá-las, de acreditar nelas, a agressividade: o comportamento dos assistentes sociais é visto pelas beneficiárias não apenas como uma característica específica do seu trabalho, mas também como um sinal de sua posição de classe enraizada em suas atividades de trabalho. O “preconceito” e a “injustiça” que as beneficiárias dizem experimentar nas suas relações com os assistentes sociais são a extensão de um sentimento mais amplo a respeito de interações com pessoas de classes altas, o PBF e as atividades relacionadas sendo um lugar de manifestação dessas.

A falta de conhecimento dos detalhes de funcionamento do programa contribui para a generalização de uma postura de conformidade perante as “injustiças” produzidas. Mesmo entre aquelas que veem o programa como um “direito”, o receio de ser visitada por uma assistente social é constante. A implicação de tais práticas é a geração de um ciclo vicioso (figura 1) que reforça a desinformação, a representação das beneficiárias como (potencialmente) fraudulentas e a imagem do programa como uma “caixa-preta” impossível de ser compreendida pelas beneficiárias.

FIGURA 1  
Ciclo vicioso da desinformação



### 3 CONCLUSÃO

Essa configuração ressalta a assimetria de relacionamento dos burocratas do PBF com as beneficiárias do programa e evidencia que esta relação está longe do que deveria ser: o encontro do cidadão com a administração pública – que pode, por si só, ser considerado como expressão da cidadania (Hasenfeld, 1985). O momento da ativação dos direitos sociais é assim mascarado pela desigualdade da relação, em que os assistentes sociais têm poder absoluto sobre as beneficiárias e suas interações.

A *intervenção burocrática* planejada, com aplicação rigorosa das regras pelos agentes para identificar aqueles com direito à assistência (Paugam, 2002), é sistematicamente contestada pelos assistentes sociais, pois ela os privaria do que lhes parece essencial em seu trabalho: a sensibilidade para avaliar as necessidades de cada caso e determinar as intervenções necessárias. A adoção informal (porque não prevista) de uma *intervenção individualista*, em que os agentes usam o poder discricionário para avaliar cada caso (*Ibid.*), requer das beneficiárias uma adaptação às regras informais de implementação do programa.

Em conclusão, o tema está diretamente relacionado ao exercício da cidadania dos pobres, que experimentam barreiras adicionais no acesso a direitos universais, ou são a população-alvo de políticas públicas com tendências reguladoras que são especialmente sujeitas à intervenção de atores locais (Holston, 2008; Souza, 2012). A expansão dos estudos de implementação de políticas públicas é sinal do reconhecimento da importância de barreiras informais que condicionam e limitam o acesso de fato aos direitos sociais e às políticas públicas formuladas especialmente visando à redução ou à compensação de desigualdades sociais (Pires, 2009).

### REFERÊNCIAS

- DUBOIS, V. **La vie au guichet**: administrer la misère. Paris: Éditions Points, 2015.
- EIRÓ, F. **La régulation familialiste de la pauvreté**: le cas du Programme Bolsa Família dans la région Nordeste du Brésil. Thèse (Doctorat en Sociologie) – École des hautes études en sciences sociales, Paris, 2017.
- HASENFELD, Y. Citizens' encounters with welfare state bureaucracies. **Social Service Review**, v. 59, n. 4, p. 622-635, 1985.
- HOLSTON, J. **Insurgent citizenship**: disjunctions of democracy and modernity in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- PAUGAM, S. **La société française et ses pauvres**: l'expérience du revenu minimum d'insertion. Paris: Presses Universitaires de France, 2002.
- PIRES, R. C. R. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos de Gestão Pública**, São Paulo, v. 14, n. 54, p. 141-180, 2009.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora da Unesp, 2013.

RICE, D. Street-level bureaucrats and the welfare state: toward a micro-institutionalist theory of policy implementation. **Administration & Society**, v. 45, n. 9, p. 1038-1062, 2012.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.





**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Ipea

**Revisão e editoração**

Editorar Multimídia

**Capa**

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

#### **IMPLEMENTANDO DESIGUALDADES? INTRODUÇÃO A UMA AGENDA DE PESQUISA SOBRE AGENTES ESTATAIS, REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES**

Roberto Rocha C. Pires

#### **INCLUSÃO, EXCLUSÃO E (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES: O PAPEL DAS PRÁTICAS, INTERAÇÕES E JULGAMENTOS DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Gabriela Spanghero Lotta

#### **A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL DE COMBATE AO FRACASSO ESCOLAR: PERCEPÇÕES E AÇÕES DE AGENTES IMPLEMENTADORES EM UMA ESCOLA MUNICIPAL NO RIO DE JANEIRO**

Marina Meira de Oliveira

Cynthia Paes de Carvalho

#### **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSÃO SOCIAL: A ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES IMPLEMENTADORAS COM POPULAÇÕES DE RUA USUÁRIAS DE DROGAS**

Roberto Dutra

Brand Arenari

#### **SILÊNCIO: REAGINDO À SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA EM BUROCRACIAS DO SUS**

Jaciane Milanezi

#### **O QUE PENSAM OS TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) A RESPEITO DE TEMAS CENTRAIS DO COTIDIANO SOCIOASSISTENCIAL?**

Maria Cristina Abreu Martins de Lima

#### **PERCEPÇÕES DE BUROCRACIAS LOCAIS SOBRE O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Marco Antônio Carvalho Natalino

#### **IMPLEMENTAÇÃO COMO INTERPRETAÇÃO E APRENDIZADO: SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS AVERIGUAÇÕES CADASTRAIS NO CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS**

Paula Pompeu Fiuza Lima

#### **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS POBRES “NÃO MERECEDORES”: PODER DISCRICIONÁRIO E OS LIMITES DA CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Flávio Eiró



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

