

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Luísa Filizzola Costa Lima

A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NO SERVIÇO DE
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO
MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte

2021

Lúsa Filizzola Costa Lima

A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NO SERVIÇO DE
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO
MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Me. Marcos Arcanjo de Assis

Belo Horizonte
2021

L732a Lima, Luísa Filizzola Costa.

A atuação da burocracia de nível de rua no serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte [manuscrito] / Luísa Filizzola Costa Lima. – 2021.

[4], 161 f.

Trabalho de conclusão de Curso
(Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Marcos Arcanjo de Assis

Bibliografia: f. 153-159

1. Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – População de rua – Belo Horizonte. 2. População de ruas – Assistência social – Burocracia. I. Assis, Marcos Arcanjo de. II.

Título.

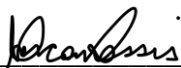
CDU 36(815.11)

Luísa Filizzola Costa Lima

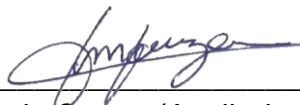
A atuação da burocracia de nível de rua no serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

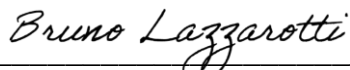
Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Me. Marcos Arcanjo de Assis (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dra. Luiza de Marilac de Souza (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 26 de novembro de 2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais e ao meu irmão: como tenho sorte de crescer com pessoas que me apoiam e me ensinam caminhos para se viver e lutar em uma sociedade tão desigual como a nossa. Cada pedacinho dessa monografia – desde o interesse pelo tema até as considerações finais – tem um pouco do que aprendi com vocês.

Agradeço ao Rodolfo, por viver o processo de elaboração deste trabalho ao meu lado, sem arredar o pé! Agradeço por me escutar, fazer comentários valiosos para a pesquisa e ser meu principal suporte nessa caminhada. Qualquer palavra escrita aqui é pouco para demonstrar o quanto eu sou grata a você.

Agradeço ao meu orientador Marcos Arcanjo, por dividir comigo a empolgação com o tema, pela troca de ideias, pela leitura atenta do trabalho e, principalmente, por acreditar no meu potencial, quando muitas vezes eu mesma duvidei. Sua forma de trabalhar e de lidar com os alunos será sempre uma inspiração para mim.

Agradeço ao professor Bruno Lazzarotti, por todo o aprendizado proporcionado durante o tempo que estagiei no Observatório das Desigualdades. Foi um privilégio poder conviver com sua genialidade e bom humor – que se manteve mesmo em meio ao apocalipse vivido neste país!

Agradeço a todos os demais professores da Escola de Governo com quem tive a honra de aprender e que tanto contribuíram para a minha formação, sempre de forma atenciosa e paciente.

Agradeço a todos os colegas do CSAP 40: eu não poderia ter tido turma melhor para passar esses quatro anos! Em especial à Bruna, minha eterna dupla, e às minhas amigas do Brunch, pelo apoio incondicional no momento da banca avaliadora deste trabalho e em tantos outros da vida.

Agradeço à Luiza Lima e a todas as demais pessoas com quem tive a chance de aprender durante o estágio na Coordenadoria da Política dos Direitos da População em Situação de Rua, na Sedese. Sem dúvidas, várias das reflexões trazidas neste trabalho são frutos dessa experiência.

Agradeço, por fim, à Ana Senra (em memória), grande responsável pela minha entrada no curso. Como eu queria poder te contar que deu tudo certo, eu estou formando na Fundação João Pinheiro!

RESUMO

Este trabalho se propõe a descrever e analisar a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação do Serviço de Acolhimento Institucional para pessoas em situação de rua, que compõe o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), no município de Belo Horizonte. O estudo identifica as práticas realizadas e os esquemas de categorização dos usuários construídos pelos trabalhadores da linha de frente deste serviço. A abordagem de aproximação e de análise do objeto é qualitativa. Os dados foram coletados a partir de análise documental das normativas e textos orientadores do serviço de acolhimento institucional e de entrevistas semiestruturadas com todos os trabalhadores (assistentes sociais e psicólogos) que compõem a equipe técnica de um equipamento que oferta o serviço no município. Observou-se que os burocratas de nível de rua atuam exercendo discricionariedade ao escolherem as práticas que irão realizar e a forma como irão realizá-las, mas essas escolhas são delimitadas pelas condições de trabalho do serviço e por outros fatores organizacionais. Observou-se, também, que os burocratas de nível de rua se utilizam de esquemas de categorização do público-alvo, que se baseiam em critérios formais de elegibilidade da política, mas também em julgamentos sobre os comportamentos dos usuários, que incluem percepções subjetivas sobre a ideia “merecimento”. A pesquisa aponta, portanto, que práticas e categorias previstas nas normativas oficiais são adaptadas e transformadas pela atuação da burocracia de nível de rua no momento da implementação do serviço, surtindo potenciais efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários. Tais efeitos devem ser interpretados caso a caso, uma vez que o exercício da discricionariedade pode tanto contribuir para o alcance dos objetivos da política quanto ter efeitos excludentes ou discriminatórios.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas, burocratas de nível de rua, serviço de acolhimento institucional, pessoas em situação de rua, Sistema Único da Assistência Social.

ABSTRACT

This research aims to describe and analyze the role of street level bureaucrats in the implementation of the Institutional Sheltering Service for homelessness people, which makes up the Unified Social Assistance System, in Belo Horizonte city. The study identifies the practices carried out and the categorization schemes of service users constructed by front-line workers. The object analysis approach is qualitative. Data were collected from document analysis of laws, regulations and guiding texts of the Institutional Sheltering Service and semi-structured interviews with all social workers and psychologists who are part of the technical team of a sheltering institution located in the city. It was observed that street level bureaucrats act exercising discretion when choosing the practices they will perform and how they will carry them out, but these choices are delimited by the service's working conditions and other organizational factors. It was also observed that street level bureaucrats use categorization schemes of service users, which are based on formal policy eligibility criteria, but also on judgments about user behaviors, which include subjective perceptions about the idea of "deserving". Therefore, the research points out that practices and categories provided for in official laws and regulations are adapted and transformed by the action of street level bureaucracy, having material and symbolic effects on users. Such effects must be interpreted on a case-by-case basis, since the exercise of discretion can either contribute to achieving the policy's objectives or exclude/discriminate users.

Keywords: implementation of public policies, street level bureaucrats, Sheltering Institutional Service; homelessness people, Unified Social Assistance System.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	17
2.1	A população em situação de rua: perspectivas, explicações e um quadro geral da situação atual no Brasil	17
2.1.1	Perspectivas e explicações para o fenômeno	17
2.1.2	A população em situação de rua no Brasil: um panorama	20
2.1.3	A população em situação de rua no Brasil: características e estigmas	24
2.2	A população em situação de rua na agenda pública: marcos normativos e duas experiências	27
2.3	Quem é a população de rua para as políticas públicas?	32
2.4	Resumo do capítulo	36
3	O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM BELO HORIZONTE	38
3.1	A organização da Política de Assistência Social e a função de proteção social	38
3.2	O serviço de acolhimento institucional	42
3.3	O serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte	48
3.4	Resumo do capítulo	52
4	AS BUROCRACIAS DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS	54
4.1	Notas sobre implementação de políticas públicas	54
4.2	As burocracias de nível de rua: condições de trabalho, tarefas, exercício da discricionariedade e componentes da atuação	58
4.2.1	Condições de trabalho	59
4.2.2	Tarefas desempenhadas para controle dos usuários	61
4.2.3	Discricionariedade e agência das burocracias de rua	63
4.2.4	Os componentes da atuação das burocracias implementadoras	68
4.3	Resumo do capítulo	77
5	METODOLOGIA	80
6	CATEGORIAS POLÍTICAS E PRÁTICAS PREVISTAS NAS NORMATIVAS E TEXTOS ORIENTADORES	84

6.1	O público-alvo do serviço de acolhimento segundo as normativas e os textos orientadores	86
6.2	Práticas previstas.....	88
7	PRÁTICAS REALIZADAS E ESQUEMAS DE CATEGORIZAÇÃO CONSTRUÍDOS NA LINHA DE FRENTE.....	95
7.1	Conhecendo o Albergue: funcionamento, estrutura física e o impacto da Pandemia de Covid-19	96
7.2	Práticas realizadas e o exercício da discricionarietà: o que fazem as técnicas do serviço de acolhimento.....	104
7.2.1	Práticas homogêneas, práticas dispersas e suas relações com as condições de trabalho	104
7.2.2	A relação entre práticas previstas e não previstas	116
7.2.3	Síntese conclusiva	123
7.3	A articulação de esquemas de categorização e indicações de efeitos materiais e simbólicos.....	125
7.3.1	Esquemas de categorização construídos no Albergue Tia Branca	125
7.3.2	Indicações sobre efeitos materiais e simbólicos decorrentes do sistema de categorização comportamental	134
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
	REFERÊNCIAS.....	153
	ANEXO 1.....	160

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte. Busca, nesse contexto, identificar as práticas realizadas e os esquemas de categorização construídos pelos trabalhadores da linha de frente desse serviço.

Conforme definição trazida pelo Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, a população em situação de rua é um grupo heterogêneo, que apresenta como características em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular. Trata-se de parcela da população que se utiliza dos logradouros públicos e das áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, ou das unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009).

O serviço de acolhimento institucional voltado para esse grupo compõe a Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, que organiza a gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2012). Os serviços de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – para famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco (BRASIL, 2004).

Para as pessoas em situação de rua, os Serviços de Acolhimento Institucional são ofertados nas modalidades casa de passagem e abrigo institucional. A modalidade casa de passagem oferta acolhimento imediato e emergencial em unidade institucional, com profissionais preparados para receber os usuários em qualquer horário do dia. Já a modalidade abrigo institucional é prestada em unidade semelhante a uma residência, voltada para o acolhimento temporário de indivíduos em situação de risco pessoal ou social (BRASIL, 2014). Portanto, enquanto as casas de passagem correspondem a unidades com fluxo de permanência mais rápido, o abrigo institucional é voltado para a apropriação do equipamento público como

moradia provisória, de forma que o usuário permanece na unidade por um período mais longo.

Tendo em vista que o objeto de estudo deste trabalho recai sobre a implementação do serviço de acolhimento institucional pelos burocratas de nível de rua, é importante, desde já, tecer algumas considerações sobre quem são esses trabalhadores. Os burocratas de nível de rua, conforme conceituado por Lipsky na década de 1980, referem-se aos trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos. São exemplos típicos de burocratas de nível de rua os professores, policiais, assistentes sociais e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e prestam serviços dentro deles (LIPSKY, 2019).

Esses trabalhadores atuam com restrições de recursos e desempenham um papel crítico ao tomarem decisões redistributivas e alocativas. Na linha de frente, exercem alto grau de discricionariedade, em razão da impossibilidade de regras e regulamentos formais abarcarem todas as situações possíveis de ocorrerem no exercício de suas funções. Embora sejam normalmente considerados funcionários de baixo nível hierárquico, suas ações constituem, de fato, os serviços que são entregues pelo governo à população. Dessa forma, a atuação dos burocratas de nível de rua estrutura e delimita a vida das pessoas e suas oportunidades. Além disso, eles materializam a imagem que os cidadãos têm do governo, visto que constituem a principal forma como os cidadãos encontram o Estado (LIPSKY, 2019).

A atuação dos burocratas de nível de rua pode ser analisada por dois elementos centrais, que serão considerados neste trabalho: as práticas e os esquemas de categorização. As práticas são as rotinas e simplificações realizadas pelos burocratas de nível de rua. Enquanto as rotinas são padrões habituais pelos quais as tarefas são executadas, as simplificações constituem padrões mentais que orientam decisões sobre fenômenos complexos, utilizando-se de um conjunto de pistas para inferir conclusões gerais sobre o fenômeno e tomar decisões (LIPSKY, 2019). Elas podem ser divididas entre práticas previstas, entendidas como aquelas que podem ser apreendidas nas normas orientadoras da política pública; e práticas realizadas, entendidas como aquelas que de fato são efetuadas na linha de frente (LOTTA, 2010).

Em relação aos esquemas de categorização, os burocratas de nível de rua identificam e categorizam o público com quem interagem. Assim como ocorre com as

práticas, as categorias articuladas pelos burocratas de nível de rua podem estar previstas nas normativas da política, constituindo o público-alvo formalmente descrito, ou podem ser construídas pelos próprios trabalhadores com base em julgamentos e estereótipos que surgem das relações sociais estabelecidas na família, comunidade, a partir da mídia etc., constituindo, portanto, a rotulagem que os burocratas de nível de rua atribuem aos usuários no exercício cotidiano de seus trabalhos (HARRITS; MØLLER, 2011).

A diferenciação entre práticas e categorizações previstas daquelas efetivamente realizadas se dá justamente porque os burocratas de nível de rua utilizam-se de sua discricionariedade e da capacidade de realizar julgamentos para adaptar a norma abstrata à realidade concreta com a qual lidam diariamente, em um contexto de escassez de tempo, recursos e informações (LIPSKY, 2019). Assim, normas e regras influenciam, mas não são determinantes para a implementação da política (LOTTA, 2010), de forma que diferentes burocracias de nível de rua, atuando em diferentes contextos sociais, ainda que sejam regidas pela mesma norma e recebam um mesmo treinamento, dificilmente irão realizar exatamente as mesmas práticas e construir os mesmos esquemas de categorização. Ainda, as práticas e os esquemas de categorizações impactam fortemente o serviço ofertado aos usuários, sendo fatores centrais para determinar “quem recebe o quê, quando e como” (LIPSKY, 2019, p. 176) por parte do governo. Portanto, principalmente em contextos de amplo espaço para a discricionariedade, as práticas e categorias utilizadas pelos burocratas de nível de rua são elementos centrais na implementação da política pública.

Diante da relevância desses atores na implementação das políticas públicas, este trabalho busca responder à seguinte pergunta: como atuam, no que tange à realização de práticas e à utilização de esquemas de categorização, os burocratas de nível de rua na implementação do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte?

A realização desse trabalho se justifica, primeiramente, pelo fato de que o campo de estudos sobre burocracia de nível de rua ainda permanece pouco explorado no Brasil, embora esteja em um processo de expansão e amadurecimento (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Especificamente no âmbito dos serviços públicos ofertados à população em situação de rua, somente um estudo sobre a atuação da burocracia de nível de rua foi encontrado (SALATINO; MIRANDA; LOTTA, 2019).

Ainda, o estudo da burocracia que atua na linha de frente de serviços da Assistência Social ganha relevância pela natureza desses serviços, marcada, conforme a tipologia de projetos sociais estabelecida por Nogueira (1998), pela baixa programabilidade das tarefas e alta interação entre usuários e técnicos. Serviços dessa natureza buscam modificar comportamentos, atitudes e valores de indivíduos, famílias ou comunidades, e caracterizam-se pela incerteza quanto a seus resultados e quanto a efetividade entre os meios empregados e os fins almejados. Abre-se para os agentes implementadores, nesse contexto, uma ampla margem para interpretação das especificidades sobre os casos que se deparam e sobre as formas de atuação possíveis. Dessa forma, as características dos serviços socioassistenciais ampliam o espaço da discricionariedade e colocam a atuação dos burocratas de nível de rua como central para os resultados das políticas.

Ademais, o estudo da burocracia de nível de rua em um serviço socioassistencial voltado para a população em situação de rua ganha importância em razão de algumas das especificidades desse público-alvo. Conforme citado, trata-se de grupo heterogêneo, o que gera um potencial impasse na implementação do serviço público. De um lado, há um público-alvo bastante diverso, marcado por diferentes características pessoais, histórias de vida e rotinas; de outro, burocratas que atuam no intuito de limitar as complexidades inerentes ao exercício de suas funções cotidianas, seja por meio de práticas, seja pelo desenvolvimento de categorias nas quais as pessoas são mapeadas e enquadradas. Ou seja, a heterogeneidade do público-alvo se relaciona com uma tendência homogeneizadora na atuação da burocracia de nível de rua. Entender como esse conflito ocorre na prática da implementação é um elemento importante para a reflexão sobre políticas públicas que sejam de fato inclusivas para esse público.

Outra característica da população em situação de rua que torna relevante o estudo da burocracia implementadora é a pobreza extrema. Segundo Lipsky (2019, p. 43), “quanto mais pobres são os cidadãos, maior a influência que os burocratas de nível de rua tendem a ter sobre eles”. O autor argumenta que as pessoas mais pobres dependem mais dos serviços públicos porque conseguem acessar menos bens e serviços via mercado, tornando-se mais sujeitas à discricionariedade dos burocratas. No caso do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua, voltado para a oferta da proteção integral, o indivíduo acolhido encontra-se em situação de dependência do serviço público em diversas dimensões de sua vida –

acesso a um local para dormir, alimentação, higienização, segurança, entre outros. Considerando, ainda, se tratar de bens e serviços fundamentais à própria sobrevivência, o grau de sujeição à discricionariedade torna-se ainda maior.

Outra questão relevante no tocante à população em situação de rua é o preconceito, que marca o grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade a esse grupo (SILVA, 2006). Isso é exemplificado pelas diversas denominações pejorativas utilizadas pela sociedade para designar essa parcela da população: “mendigos”, “vagabundos”, “desocupados”, “bandidos”, “vadios”, “loucos”, “sujos”, “pedintes” (ROSA¹, 2005; ROSA², 1999 apud SILVA, 2006). Em uma sociedade como a brasileira, estruturada pela desigualdade social, conhecer as categorizações realizadas pela burocracia de nível de rua pode desvendar o quanto estes estereótipos são reproduzidos por esses agentes na implementação de uma política pública.

É preciso considerar, também, que as políticas públicas específicas para a população em situação de rua ainda se encontram muito centradas na Assistência Social (ROSA, 2017). Soma-se a isso os diversos obstáculos – falta de documentação, renda e informação, os preconceitos enfrentados, entre muitos outros – que dificultam ou impedem o acesso desse público a outros serviços públicos, como os de educação, transporte, cultura etc. Portanto, a interação dos burocratas de nível de rua da Assistência Social com as pessoas em situação de rua pode se tornar, muitas vezes, a única forma de interação desse público com o Estado, o que reforça a importância de se conhecer a atuação desses trabalhadores.

Por fim, a pandemia de Covid-19 colocou em destaque os trabalhadores da linha de frente, que interagem diretamente com os cidadãos na provisão do serviço público. Portanto, considerando que o serviço de acolhimento institucional estudado visa garantir condições básicas à própria sobrevivência a um grupo em situação de extrema vulnerabilidade, torna-se relevante compreender como se deu o funcionamento do equipamento e a atuação da equipe da linha de frente neste período.

O objetivo geral deste trabalho é descrever a atuação dos burocratas de nível de rua no serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua

¹ ROSA, Cleisa Moreno Mafeei. **Vida de rua**. São Paulo: Hucitec, 2005.

² ROSA, Cleisa Moreno Mafeei. **Vidas de rua, destino de muitos**. Pesquisa Documental: reportagens jornalísticas publicadas sobre população em situação de rua na cidade de São Paulo de 1970 a 1998. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, 1999.

em Belo Horizonte, identificando as práticas realizadas e os esquemas de categorização utilizados. Além disso, os objetivos específicos deste trabalho são:

i) identificar e descrever quais são as categorias e as práticas previstas nas normativas referentes ao Serviço de Acolhimento Institucional para pessoas em situação de rua;

ii) identificar e descrever quais são as categorias construídas e as práticas realizadas na linha de frente do Serviço de Acolhimento Institucional em Belo Horizonte;

iii) comparar as práticas e os esquemas de categorização encontrados na linha de frente em relação ao previsto nas normativas;

iv) analisar como os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade na implementação do serviço de acolhimento institucional.

Para identificar as práticas e categorias previstas, foi realizada uma análise documental das normativas e textos orientadores do serviço de acolhimento institucional. Para identificar as práticas realizadas e as categorias construídas na linha de frente, considerou-se a atuação da equipe técnica de um equipamento que oferta o serviço de acolhimento institucional na modalidade casa de passagem. Optou-se por essa modalidade por supor que o público atendido nela é mais heterogêneo do que na modalidade abrigo institucional, devido ao fato de que as casas de passagem atendem diariamente a um público massivo, que acessa o equipamento sem a necessidade de intermediação de algum agente, enquanto no abrigo institucional há um número menor de pessoas atendidas e o acesso ocorre por meio de encaminhamento de algum agente da rede socioassistencial (CONSELHO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BELO HORIZONTE, 2017). Ainda, considerando que a população em situação de rua é composta majoritariamente por homens (DIAS, 2021), o equipamento escolhido foi o Albergue Tia Branca, por ser o único da cidade na modalidade casa de passagem que atende exclusivamente ao público masculino. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com todos os técnicos de nível superior que atuam no equipamento. Foram entrevistados sete profissionais (assistentes sociais e psicólogos), que falaram sobre: i) a rotina de trabalho; ii) a percepção sobre o público atendido; e iii) as condições de trabalho no equipamento.

Além disso, a escolha da modalidade casa de passagem foi feita em razão dos trabalhadores que ali atuam realizarem encaminhamentos de usuários para os abrigos institucionais. Portanto, analisar a atuação desses trabalhadores permite identificar diferenças na forma de acesso às duas modalidades do serviço de acolhimento institucional. Nas casas de passagem, como o acesso ocorre por demanda espontânea dos usuários e há um processo diário de triagem de um público massivo (CONSELHO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BELO HORIZONTE, 2017), espera-se que as interações com os usuários sejam mais pontuais e as rotinas sejam muito demarcadas, de forma que estas seriam mais determinantes para definir quem acessa o equipamento do que os julgamentos realizados pelos burocratas de nível de rua. Já nos abrigos institucionais, o número de atendidos é mais restrito e o acesso se dá somente por meio do encaminhamento de algum agente da rede socioassistencial. Supõe-se, por essas razões, que o acesso seja marcado principalmente por aspectos mais subjetivos do agente encaminhador, traduzidos nas categorias informais formuladas por ele.

Este Trabalho de Conclusão de Curso contém, além desta introdução e das considerações finais, mais seis capítulos. Os três primeiros destinam-se ao referencial teórico que embasa a pesquisa, abordando, respectivamente, os seguintes temas: i) a população em situação de rua, suas causas e características enquanto fenômeno complexo, a inserção da temática na agenda pública e o conceito de população em situação de rua apresentado no Decreto nº 7.053/2009, que é utilizado na formulação das políticas públicas para esse público; ii) o serviço de acolhimento institucional, seu enquadramento na Política de Assistência Social, suas modalidades e seus objetivos; e iii) a burocracia de nível de rua, apresentando considerações acerca da literatura sobre implementação de políticas públicas e descrevendo quem são esses atores, suas condições de trabalho, as tarefas desempenhadas, os conceitos de discricionariedade e capacidade agência e, por fim, os dois componentes de atuação focos deste trabalho, quais sejam, as práticas e os esquemas de categorização. Já o quarto capítulo destina-se à apresentação da metodologia empregada no trabalho. O quinto e o sexto capítulos apresentam os resultados da pesquisa, sendo destinados, respectivamente: i) à descrição das práticas e categorias mapeadas nas normas e nos textos orientadores do serviço de acolhimento institucional; e ii) à descrição e análise das práticas realizadas e categorias construídas na linha de frente do Albergue Tia Branca.

2 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o referencial teórico acerca da população em situação de rua. Para a pesquisa, a discussão é relevante por se tratar do público-alvo que interage com a burocracia de nível de rua no serviço de acolhimento institucional estudado. Assim, é importante conhecer quais são as principais características e a forma como o Estado lida, historicamente, com a população em situação de rua, visto que esses fatores podem influenciar a relação estabelecida entre trabalhadores da linha de frente e o público que acessa o serviço.

O capítulo está dividido em três seções. A primeira dedica-se à teoria acerca da população em situação de rua enquanto fenômeno complexo, bem como algumas de suas explicações encontradas na literatura, além de apresentar um panorama do fenômeno no Brasil e alguns estudos nacionais que analisam as características e estigmas que recaem sobre esse grupo. A segunda analisa a inserção da temática na agenda pública do governo municipal de Belo Horizonte e do governo federal. Por fim, a terceira apresenta o conceito de população em situação de rua contido no Decreto nº 7.053/2009, utilizado na formulação de políticas públicas para esse grupo, bem como algumas considerações encontradas na literatura a respeito dessa definição.

2.1 A população em situação de rua: perspectivas, explicações e um quadro geral da situação atual no Brasil

Esta seção dedica-se à apresentação do fenômeno da população em situação de rua e suas características principais, e está dividido em três subseções: a primeira apresenta perspectivas teóricas acerca das possíveis causas e explicações para o fenômeno; a segunda apresenta um panorama da população em situação de rua no Brasil e sua relação com alguns aspectos estruturantes da sociedade brasileira; e a terceira apresenta alguns estudos nacionais sobre as características e estigmas que recaem sobre grupo.

2.1.1 Perspectivas e explicações para o fenômeno

A população em situação de rua pode ser definida como um grupo populacional heterogêneo, mas que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional

regular, utilizando-se dos logradouros públicos e das áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, assim como das unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009). Trata-se, ainda, de um fenômeno urbano, o que pode ser explicado pela conjugação de alguns fatores, como a maior circulação de capital nos grandes centros e a presença de infraestrutura, ainda que insuficiente, fornecida por instituições públicas e de caráter filantrópico para atendimento às necessidades básicas desse grupo (SILVA, 2006).

A literatura reconhece uma multiplicidade de fatores que conduzem à situação de rua. Entre eles, estão os fatores estruturais, como a ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais que geram um forte impacto na sociedade; os fatores ligados à história de vida de cada indivíduo, como rompimento dos vínculos familiares, doenças mentais, uso abusivo de álcool e outras drogas e infortúnios pessoais, a exemplo de mortes de todos os familiares, roubo de todos os bens ou fuga do país de origem; e os fatores relacionados a desastres em massa, como no caso de terremotos ou inundações. Os fatores mais enfatizados na literatura são as rupturas dos vínculos familiares e comunitários, a inexistência de trabalho regular e a ausência ou insuficiência de renda, além do uso abusivo de álcool e outras drogas. Contudo, a situação de rua é um fenômeno complexo, que não se explica a partir de um único determinante e que sofre influência de fatores típicos de determinadas localidades ou épocas (SILVA, 2006).

A existência de pessoas vivendo nas ruas remete à Antiguidade. Na Grécia Antiga, por exemplo, há registros históricos que mostram a presença de pessoas morando nas ruas a partir da decomposição da sociedade arcaica. Essas pessoas haviam sido expulsas de suas comunidades, fugiam da escravidão e não se enquadravam no sistema de hierarquização e de divisão do trabalho nas cidades antigas. De maneira semelhante, na Roma Antiga, a presença de pessoas morando nas ruas seria produto de despejos rurais provocados pela guerra, da dissolução de exércitos, da extensão do regime escravocrata e da consolidação da propriedade privada (STOFFELS³, 1977 apud MELO, 2011). Contudo, nas cidades Antigas, a situação de rua não constitui, necessariamente, um fenômeno estrutural da sociedade, uma vez que elas viviam nas ruas de forma esparsa ou pontual, sem fazer parte de um segmento social mais amplo (FIGUEIREDO; GUERRA, 2016).

³ STOFFELS, M. G. **Os mendigos na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1977.

As causas estruturais para o surgimento do fenômeno da população em situação de rua, sob um ponto de vista marxista, vinculam-se à estrutura da sociedade capitalista. Sob essa perspectiva, a vasta expropriação de terras dos camponeses, ocorrida entre os séculos XV e XVI na Inglaterra, que dissociou o camponês de seus meios de subsistência e de trabalho, constitui a base histórica que deu origem ao fenômeno do pauperismo. Os que foram expulsos de suas terras não foram absorvidos pela indústria nascente com a mesma rapidez com que se tornaram disponíveis, seja pela incapacidade da indústria, seja pela dificuldade de adaptação repentina a um novo tipo de disciplina de trabalho, levando a uma grave crise social. Assim, o fenômeno da população em situação de rua surge de forma massificada no seio do pauperismo generalizado vivenciado pela Europa Ocidental ao final do século XVIII. Já sua reprodução ao longo dos anos acompanha as necessidades de expansão e de consolidação do capitalismo, associado à intensificação dos processos de urbanização e de industrialização (SILVA, 2006; PEREIRA, 2009).

Outra reflexão importante para a compreensão do fenômeno é trazida por Castel (2000) ao abordar a crise da sociedade salarial que se inicia na França nos anos 1970. Em um cenário marcado pelo binômio desemprego e precarização, aqueles que conseguem se adaptar a essa nova situação, que é mais competitiva, são os que têm melhor formação e que podem mobilizar recursos e capitais. Por outro lado, a maioria da população acaba por transitar entre trabalhos informais, contratos de trabalho por tempo parcial e desemprego. Assim, esses sujeitos se encontram desmembrados dos conjuntos coletivos gerados pelo trabalho, principalmente pelo trabalho formalizado, e sem o amparo das regulações coletivas de proteção e de direito do trabalho (CASTEL, 2000). Nesse contexto, o autor aponta para um processo de desfiliação social, que, ao se concretizar, é marcado pela ausência de participação do indivíduo em qualquer atividade produtiva e pelo rompimento de relações que haviam sido produzidas no mundo do trabalho, no bairro, na vizinhança próxima etc. (CASTEL⁴, 1988 apud BRANDÃO, 2002).

Por outro lado, há uma tendência de naturalização do fenômeno da situação de rua pela sociedade. Trata-se de uma percepção de que o fenômeno é um processo natural e inevitável da sociedade moderna ou resultante dos traços invariáveis do ser humano. Assim, atribui-se aos indivíduos a responsabilidade pela

⁴ CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

situação em que se encontram, com pouca reflexão sobre as causas estruturais do fenômeno e a responsabilidade do Estado quanto à garantia de direitos dessa parcela da população. Essa percepção é bem acentuada na sociedade brasileira, o que é reforçado pela própria atuação do Estado: há uma expressiva falta de dados oficiais sobre essa população e o reconhecimento desse grupo enquanto público-alvo das políticas sociais, a nível federal, foi tardio e permanece concentrado na área da assistência social, deixando descobertas as áreas de educação, trabalho e renda, habitação, entre outras (SILVA, 2006).

A próxima subseção dedica-se a apresentar um panorama do fenômeno da população em situação de rua no Brasil, apontando como ele se relaciona a alguns aspectos estruturantes da sociedade brasileira e a determinados períodos da história do país.

2.1.2 A população em situação de rua no Brasil: um panorama

No Brasil, os processos de urbanização e de industrialização tiveram especificidades em relação aos países da Europa Ocidental. Além disso, não se pode ignorar outros aspectos estruturais da formação social do país, cujo passado colonial foi marcado pela escravidão dos povos africanos. Abdias do Nascimento (1978), no livro “O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado”, aborda como, já antes de 1888, quando foi decretado o fim da escravidão no Brasil, os escravos que não podiam mais manter a capacidade produtiva – os idosos, os deficientes, os doentes – “eram atirados à rua, à própria sorte, qual lixo humano indesejável”, sendo estes chamados de “africanos livres”. O ato registrado como “abolição” da escravidão apenas multiplicou o número de “africanos livres”, que foram atirados para fora da sociedade, exonerando de responsabilidades os senhores, o Estado e a Igreja, sem qualquer humanismo, gesto de solidariedade ou de justiça social: “o africano e seus descendentes que sobrevivessem como pudessem” (NASCIMENTO, 1978, p. 65).

Contudo, é somente nos anos 1990 que se inicia a realização dos primeiros estudos sobre a população em situação de rua no Brasil. Nessa época, houve um aumento do número de pessoas em situação de rua e foram feitas as primeiras ações do poder público direcionadas ao enfrentamento da problemática em algumas cidades brasileiras. Este período coincide com as mudanças no cenário econômico ocorridas em escala mundial a partir da segunda metade do decênio de 1970, e que se

manifestam no Brasil, mais especificamente, na segunda metade da década de 1990 (SILVA, 2006).

Nessa época, o Brasil vivenciou o seu processo de ajuste estrutural tendo como metas a financeirização do capital, a reestruturação produtiva e a reorientação do papel do Estado, sob parâmetros neoliberais. Esses processos implicaram mudanças no mundo do trabalho, corroborando para o aprofundamento do desemprego, da precarização das relações e condições de trabalho e, conseqüentemente, para a elevação dos níveis de pobreza da classe trabalhadora. Soma-se a isso um processo iniciado anteriormente, entre 1940 e 1970, de migração campo-cidade em razão da substituição do padrão de atividades econômicas agroexportadoras para a construção das bases de um novo padrão fundado em atividades de natureza urbano-industrial (SILVA, 2006).

Silva (2006) analisou a relação entre as mudanças ocorridas no mundo do trabalho no Brasil e as mudanças no perfil da população em situação de rua entre 1995 e 2005, a partir de oito pesquisas realizadas em quatro capitais. Entre os resultados encontrados, há a constatação de uma forte presença de pessoas oriundas da zona rural na composição da população em situação de rua nas pesquisas realizadas entre 1995 e 2000; enquanto as pesquisas realizadas no período entre 2000 e 2005 indicam maior participação da população de origem urbana no fenômeno. Ainda, as pesquisas realizadas até o ano 2000 apontam que as principais ocupações desenvolvidas pelas pessoas em situação de rua, antes da condição de rua, exigiam alguma qualificação (trabalhadores em calçados, mestres em manufaturas, técnicos em eletricidade, em mecânica, alfaiates, montadores de equipamentos eletrônicos, etc.), e eram vinculadas, principalmente, ao setor industrial. Essas ocupações foram justamente aquelas que mais perderam postos de trabalho na década de 90. Já as pesquisas realizadas após o ano 2000 mostram que a condição de rua está menos vinculada a perda do emprego no setor industrial e se relaciona com uma precarização mais geral do mundo do trabalho. Assim, observa-se que as atividades desenvolvidas antes da condição de rua vinculavam-se predominantemente às ocupações em expansão naquela época, relacionadas a área de serviços, construção civil e do segmento não-organizado, como trabalhadores autônomos, pequenos prestadores de serviços, catadores de materiais recicláveis e prestadores de serviços domésticos. Dessa forma, a autora conclui que há uma relação entre as mudanças ocorridas no mundo do trabalho no período compreendido entre 1995 e 2005 – principalmente no

que tange à reestruturação produtiva e ao aprofundamento do desemprego e do trabalho precário – e o fenômeno da população em situação de rua (SILVA, 2006).

A respeito do cenário mais atual no país, a Nota Técnica nº 73/2020 do IPEA chama a atenção para o aumento expressivo de 140% da população em situação de rua entre setembro de 2012 e março de 2020, quando estima-se que 221.869 pessoas se encontravam em situação de rua no Brasil⁵. Embora as causas para esse crescimento ainda não tenham sido devidamente avaliadas em um plano nacional, é provável que se relacionem fortemente à crise econômica e aos níveis crescentes de desemprego no país a partir de 2015 (NATALINO, 2020).

Ainda, a Nota Técnica do IPEA aponta para a necessidade de monitoramento da situação, já que o cenário de crise se agrava com a perda de renda do trabalho por largas parcelas da população por conta da pandemia de Covid-19 que assolou o mundo e, especificamente o Brasil, a partir de fevereiro de 2020 (NATALINO, 2020). Além das altas taxas de desemprego, outros fatores agravam a situação dos mais pobres no país e podem contribuir para o aumento do número de pessoas em situação de rua, como a alta inflacionária vivenciada em 2021, que atinge com mais intensidade as famílias de rendas baixas (LAMEIRAS, 2021). O país vivencia também a fragilização da assistência social como política pública, o que pode ser demonstrado pela proposta orçamentária de 2021 do governo federal para essa área, que foi a menor nos últimos dez anos (IPEA, 2021). Contudo, como o Brasil não realiza uma contagem oficial da população em situação de rua a nível nacional (NATALINO, 2020), não há um monitoramento oficial acerca do crescimento de brasileiros nessa situação.

Outro estudo que se dedica ao quantitativo de pessoas em situação de rua no Brasil é o Relatório Técnico-Científico “Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil” (DIAS, 2021), elaborado pelo Programa Polos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais. Tal relatório utiliza dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) de março de 2021 e aponta para 160.097 pessoas em situação de rua no Brasil, sendo 8.840 especificamente no município de Belo Horizonte. Contudo, importante ressaltar

⁵ A Nota Técnica nº 73/2020 do IPEA realiza uma estimativa sobre o quantitativo da população em situação de rua a partir de um modelo estatístico que considera o tamanho da população, a pobreza na localidade, o grau de centralidade e atração urbana, o número de unidades públicas, atendimentos e vagas em unidades de acolhimento e o número de pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) (NATALINO, 2020).

que esses números não se referem à totalidade de pessoas em situação de rua no país e no município, mas apenas àquelas inscritas no Cadastro Único.

O relatório também mostra o perfil das pessoas em situação de rua por sexo e cor/raça. Em relação ao sexo, 86% das pessoas em situação de rua cadastradas no período são do sexo masculino e 14% do feminino. Esse dado aponta para a sobrerrepresentação do público masculino entre a população em situação de rua, tendo em vista que a proporção de pessoas do sexo masculino no total da população brasileira é de apenas 48,2% (IBGE, 2019). Quanto à cor/raça, 51,7% das pessoas em situação de rua cadastradas são pardas, 16,2% pretas, 31,5% brancas, 0,4% amarelas e 0,2% indígenas. Nesse ponto, chama a atenção a sobrerrepresentação de pessoas negras entre a população em situação de rua: quase 68% da população em situação de rua é composta por pessoas negras (soma das pretas e pardas), enquanto o percentual de negros na população em geral é de cerca de 56% (IBGE, 2019)⁶.

Já em Belo Horizonte, 88,5% das pessoas em situação de rua cadastradas são do sexo masculino e 11,5% do sexo feminino; e 60,3% é parda, 23,2% é preta, 15,7% é branca, 0,4% é amarela e 0,1% é indígena. Novamente, chama a atenção o elevado percentual de pessoas negras entre a população em situação de rua no município (83,5%). Assim, o relatório aponta para a necessidade de compreensão do fenômeno da população em situação de rua como mais uma evidência do racismo estrutural presente na sociedade brasileira (DIAS, 2021).

⁶ Os dados referentes à totalidade da população brasileira foram utilizados para uma mera ilustração da diferença entre o perfil da população em geral e o perfil da população que se encontra em situação de rua. Assim, não se trata de uma comparação rígida, já que as informações se referem a bases de dados e anos de referência diferentes.

Quadro 1: Perfil da população em situação de rua em Belo Horizonte e no Brasil (dados de 2021) e perfil da população brasileira em geral (dados de 2019).

Perfil		População em situação de rua		População brasileira em geral
		Belo Horizonte	Brasil	
Quanto à cor/raça	Negros	83,50%	68%	56%
	Branco	15,70%	31,50%	42,70%
Quanto ao gênero	Masculino	88,50%	86%	48,20%
	Feminino	11,50%	14%	51,80%

Fonte: Elaboração própria, com base em Dias (2021) e IBGE (2019), no que tange, respectivamente, aos dados da população em situação de rua e da população brasileira em geral.

A subseção a seguir destina-se a mostrar alguns estudos que investigaram as características da população em situação de rua no Brasil e os estigmas que recaem sobre esse grupo.

2.1.3 A população em situação de rua no Brasil: características e estigmas

Em relação às características da população em situação de rua no Brasil, uma pesquisa importante está publicada no livro “População de Rua: quem é, como vive, como é vista”, das autoras Vieira, Bezerra e Rosa (1994). Na pesquisa, a rua é interpretada com dois sentidos: o de se constituir num abrigo para os que, sem recursos, dormem circunstancialmente nas ruas, ou um modo de vida, para aquelas que já têm na rua o seu habitat e que estabelecem com ela uma complexa rede de relações. Nesse contexto, as autoras identificam três tipos de situações em relação à permanência e ao tempo na rua: (i) aquelas pessoas que ficam na rua, **circunstancialmente**, que estão nessa situação por desemprego, ou por estarem na cidade em busca de emprego ou parentes ou para realização de tratamento de saúde, e que, em razão do medo da violência e da própria condição vulnerável que se encontram, costumam passar as noites em rodoviárias, albergues ou locais públicos de movimento; (ii) as pessoas que estão na rua, **recentemente**, que são aquelas que já não consideram a rua tão ameaçadora e passam a estabelecer relações com as outras pessoas que vivem nas ruas e a realizar tarefas com algum rendimento; (iii) e as pessoas que são da rua, **permanentemente**, que são aquelas que estão há mais tempo na rua e já vêm sofrendo um processo de debilitação física e mental, em razão, especialmente, do uso de álcool e outras drogas, pela alimentação deficitária e pela exposição à violência. Portanto, a tipologia traça um *continuum* da trajetória de rua

considerando o tempo de vida na rua, de forma que, à proporção que aumenta o tempo, aumenta-se a inserção no “mundo da rua”, acentua-se o caráter crônico dessa situação, tornando-se mais “estável” a condição de morador (VIEIRA, BEZERRA; ROSA, 1994). De toda forma, o que unifica essas situações são as condições de vida extremamente precárias, em um cenário de violação de diversos direitos, como o direito à moradia, alimentação, água potável, lazer, educação, saúde, segurança, trabalho e renda, entre outros.

Um ponto que merece destaque é a condição de debilidade física e mental das pessoas em situação de rua, em especial daquelas que vivem nas ruas há mais tempo. Entre as doenças que atingem esse público com maior frequência estão as infecções sexualmente transmissíveis, como o vírus HIV; as doenças respiratórias, como a tuberculose; as doenças de pele, entre outras. Mas, de modo especial, destaca-se o campo das doenças mentais, como as neuroses, as psicoses, e a dependência de substâncias psicoativas. Nesse ponto, é preciso considerar que o álcool e as drogas fazem parte da realidade das ruas, seja como alternativa para minimizar a fome e o frio, seja como elemento de socialização entre as pessoas em situação de rua (COSTA, 2005).

Ainda, cabe analisar os diversos estigmas sociais que recaem sobre esse grupo. O estigma é uma construção social, e consiste em uma marca que delega um indivíduo a um *status* desvalorizado em relação aos demais membros da sociedade. O estigma parte de uma concepção relativa, pois a rotulação que desvaloriza o estigmatizado, caracterizando-o como “anormal”, só existe enquanto contraponto ao que é considerado “normal” (GOFFMAN, 1988).

Mattos e Ferreira (2004), a partir de depoimentos de pessoas que já estiveram em situação de rua e de publicações em um jornal e uma revista, apontam que essas pessoas são comumente estigmatizadas como “vagabundas”, “loucas”, “sujas”, “perigosas”, “coitadinhas”. O rótulo de “vagabundas” relaciona-se a outros como “improdutivas”, “inúteis”, “preguiçosas”, “sujeito que não quer trabalhar”, e surge, por um lado, de uma interpretação do trabalho (ou de determinadas formas de trabalho valorizadas socialmente) como marcador da dignidade pessoal do indivíduo. Por outro lado, esse estigma também envolve o processo, já mencionado acima, de culpabilização dessas pessoas, a partir de uma falácia meritocrática de que o esforço pessoal é suficiente para determinar a posição social do indivíduo. Já o estigma de “coitadinhas” pode gerar ações paliativas de cunho assistencialista, enquanto o rótulo

de “perigosas” refere-se à vinculação mais geral da pobreza com a violência e a criminalidade, e, portanto, se contrasta com a presunção de virtude daqueles que dispõem de mais renda.

Teixeira *et al* (2019), ao entrevistar trabalhadores e usuários das equipes de Consultório na Rua no Rio de Janeiro sobre os estigmas que recaem sobre essa população, apontam que há “um estigma que todos usam droga, todos são analfabetos, todos são ladrões, todos são *cracudos*” (TEIXEIRA *et al*, 2019, p. 97). Ainda, os autores identificaram que o rótulo de indivíduos portadores de uma “falha de caráter” se relaciona não apenas à dimensão do trabalho, mas também, no caso das pessoas em uso prejudicial de álcool e outras drogas, com uma “vontade fraca” para interromper o uso dessas substâncias.

As consequências do preconceito contra as pessoas em situação de rua são diversas. Entre os cidadãos domiciliados, as ações trafegam entre a total indiferença chegando até à repulsa e à violência física, que se manifesta, em última instância, em episódios de homicídios cometidos contra pessoas em situação de rua (MATTOS; FERREIRA, 2004). Ainda, o estigma de pessoas “perigosas” serve como justificativa para o clamor de determinada parcela da população por medidas preventivas aos crimes que as pessoas em situação de rua estariam supostamente propensas a realizar. Entre as medidas consideradas “preventivas”, destaca-se a remoção forçada de pessoas em situação de rua de logradouros públicos por agentes estatais (VALENCIO *et al*, 2008).

A estigmatização da população de rua leva à violência simbólica, visto que esses atributos podem ser interiorizados por essas pessoas, que podem apropriar-se das representações sociais a elas atribuídas, indo aos poucos adquirindo uma percepção de que são “inúteis”, “fracassadas”. Tal fato repercute em diversos aspectos da vida da pessoa que se encontra em situação de rua: sentimento de vergonha e humilhação que a faz se afastar do contato com familiares, tendência ao isolamento ou formação de grupos que lhe confirmam uma identidade estável. Por outro lado, outros indivíduos negam tal prerrogativa e constroem seus sucessos pessoais ao narrarem suas biografias permeadas por críticas aos preconceitos sociais e à falta de oportunidades, ou lutam coletivamente por direitos e oportunidade em movimentos sociais. Outras vezes, contrapondo-se à tipificação de “vagabundas”, muitas pessoas em situação de rua reagem trabalhando em experiências de economia solidária

(MATTOS; FERREIRA, 2004) e outras atividades informais, tais como catação de materiais recicláveis, guarda de carros e construção civil (COSTA, 2005).

A próxima seção apresenta a inserção da temática da população em situação de rua na agenda pública do governo municipal de Belo Horizonte e do governo federal, bem como os principais marcos normativos promulgados.

2.2 A população em situação de rua na agenda pública: marcos normativos e duas experiências

Historicamente, a relação entre o Estado e a população em situação de rua se deu sob duas perspectivas: a da omissão quanto à garantia de direitos sociais e a da criminalização e repressão. Até meados do final da década de 1980, não são identificadas políticas públicas sociais específicas para a população em situação de rua, o que se agrava pelo baixo acesso desse grupo a políticas sociais destinadas, de forma geral, à população mais pobre. Em contrapartida, políticas de cunho repressivo, higienista e que criminalizam esse público são mais antigas e muitas delas perduram até os dias de hoje (FERRO, 2011).

Por exemplo, com a “abolição” da escravidão, a grande preocupação das autoridades governamentais e da sociedade dominante com os “negros livres” era em “como salvar a raça branca da ameaça do sangue negro, considerada explícita ou implicitamente como inferior” (NASCIMENTO, 1978, p. 67). Assim, tanto o Estado como a classe dominante à época não se preocuparam em garantir a subsistência dessas pessoas e a inclusão delas nos negócios ou na cultura nacional.

Ainda, um breve histórico de normativas brasileiras após esse período elucida as diferentes concepções e estratégias de ação do Estado com o público em situação de rua. No Código Penal de 1890, as condutas de vadiagem e mendicância eram criminalizadas e punidas com a supressão de direitos políticos do condenado. Já a Constituição Federal de 1934 passa a realizar uma separação entre a “indigência”, atribuída a pessoas incapazes de realizar o próprio sustento por falta de emprego, as quais o Estado deveria amparar, e a “mendicância” e a “vadiagem”, sendo as duas últimas consideradas como formas de ociosidade voluntária e passíveis de criminalização. A Lei das Contravenções Penais, promulgada em 1941, prevê, em seu art. 59, a contravenção penal de “vadiagem”, para aqueles que, estando aptos ao trabalho, se entregam habitualmente à ociosidade, não dispondo de recursos para a própria sobrevivência; enquanto o art. 60 dispõe sobre a “mendicância”,

punindo aqueles que mendigam por ociosidade ou cupidez. Somente em 2009 foi revogado o art. 60 da Lei de Contravenções Penais, mas o art. 59 permanece em voga, apesar de pouco aplicado no país. Essa breve demonstração das leis demonstra, primeiro, uma certa dificuldade do Estado para definir um fenômeno costumeiramente identificado no senso comum, além de um processo de criminalização que se utiliza do trabalho considerado produtivo como parâmetro de valores morais (MELO, 2013).

Além do aspecto normativo e claramente punitivo, a interação do Estado com a população em situação de rua ocorria – e ainda ocorre – por meio de medidas higienistas. Entre elas, destaca-se a remoção forçada, e muitas vezes violenta, das pessoas em situação de rua de logradouros públicos, a instalação de arquitetura hostil à permanência desse grupo, como ferragens pontiagudas debaixo de viadutos, e o recolhimento de pertences, como carrinhos e cobertores, por agentes públicos (FERRO, 2011).

Somente nos últimos anos da década de 1980 e, sobretudo, durante a década de 1990, começam a surgir as primeiras ações de alguns governos municipais, entre os quais destaca-se Belo Horizonte e São Paulo, voltadas para a garantia de direitos da população em situação de rua. Inseridos em um contexto de redemocratização e de promulgação da Constituição Federal de 1988, esses municípios pioneiros apresentavam em comum níveis crescentes de desemprego, maior presença de movimentos sociais e gestões democráticas populares, representadas por governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Começa-se, nesse contexto, um gradual processo de reconhecimento do dever estatal de garantir os direitos da população em situação de rua por meio de políticas sociais (FERRO, 2011).

Em Belo Horizonte, até meados do fim da década de 1980, havia apenas grupos da sociedade civil que ofereciam refeições em espaços públicos da cidade e duas instituições que acolhiam pessoas com necessidades diversas, nas quais os sujeitos vinculados “à rua” não figuravam como público-alvo específico: o Abrigo São Paulo, que funcionava à época como obra de caridade, e o Abrigo Belo Horizonte, que funcionava sob responsabilidade do poder estadual, ambos geridos pela Sociedade de São Vicente de Paulo. O primeiro equipamento destinado especificamente para a população em situação de rua, o Albergue Noturno Municipal, mais conhecido como

Albergue Tia Branca, começou a funcionar em 1992, a partir de pressões realizadas por grupos da sociedade civil (ROSA, 2017).

Contudo, segundo Ferro (2011), o marco de entrada do poder público como ator responsável pela garantia de direitos da população em situação de rua em Belo Horizonte se deu somente em 1993, a partir da gestão de Patrus Ananias, do PT. Entre as ações realizadas pelo governo municipal para esse público, destaca-se a criação do Fórum de População de Rua, um espaço para discussão e proposição de políticas que colocava, em diálogo, representantes da sociedade civil com representantes de setores da administração municipal. Algumas das propostas formuladas no Fórum eram concretizadas via Orçamento Participativo, destacando-se a criação da República Reviver, em 1993, e do Centro de Referência da População de Rua – Projeto Cidadania. Outras ações discutidas no Fórum da População de Rua e concretizadas em diálogo com o poder público municipal foram a criação do Serviço de Abordagem à População de Rua, a criação do abrigo municipal Pompeia (1993), o convênio da Prefeitura com o Abrigo São Paulo (1994) e a criação do Abrigo Granja de Freitas (1996), entre outras (FROTA; BRASIL, 2013). Observa-se que as políticas desenvolvidas nessa época foram estruturantes para a rede de atendimento voltada à população em situação de rua atualmente em vigor em Belo Horizonte (ROSA, 2017).

Um ponto importante a ser destacado é que, desde o início da relação entre Estado e população em situação de rua até os dias de hoje, as instituições religiosas configuram como atores relevantes nesse cenário, atuando de formas diversas na pauta. Em Belo Horizonte, Rosa (2017) destaca o papel da Pastoral de Rua exercido na década de 1990 – e que caracteriza sua atuação até os dias de hoje – como um ator articulador, que incentiva a auto-organização da população em situação de rua e que busca participar e contribuir na elaboração de políticas públicas. Trata-se, dessa forma, de uma atuação que se dirige à arena pública e às relações políticas, em um âmbito de reivindicação de direitos.

Outro tipo de relação do governo municipal com as organizações de cunho religioso se dá por meio da celebração de convênios para execução de políticas públicas específicas para a população em situação de rua. A forma como essas entidades se relacionam com a população em situação de rua é diferente daquela adotada pela Pastoral de Rua, pois, nessas organizações, o público é visto como usuário dos serviços e não como um grupo a ser mobilizado. Deste modo, para essas

entidades, “a crescente tematização e institucionalização da população de rua figurou mais como um deslocamento: de uma posição de doação e caridade para o papel de agente executor da política pública (dois status que, por vezes, ainda se confundem)” (ROSA, 2017, p. 58).

Em relação ao governo federal, a incorporação da pauta das pessoas em situação de rua na agenda ocorreu mais tardiamente, sendo o ano de 2004 considerado o marco dessa consolidação. Nesse ano, o massacre ocorrido na Praça da Sé em São Paulo, em que sete pessoas em situação de rua foram brutalmente assassinadas, deu início a um processo de articulação e organização das pessoas em situação de rua no âmbito nacional, fazendo com que as organizações, principalmente de Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre, se unissem para lutar contra a violência e impunidade. O surgimento do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) em 2005 é o maior expoente dessa organização da sociedade civil. Esse processo de mobilização pela vida e dignidade das pessoas em situação de rua e por políticas públicas de inclusão confluiu com a sensibilidade em relação à pauta mostrada pelo então presidente Lula. Ainda, à época, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome era comandado por Patrus Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte, também sensível à pauta da população em situação de rua. Dessa forma, inicia-se, no governo federal, um projeto político antagônico ao que vinha sendo praticado historicamente, em que se passa a dar importância à inclusão daqueles que eram até então "invisíveis" para as políticas sociais (FERRO, 2011).

Dois marcos institucionais importantes foram criados a partir desse processo de inclusão da pauta iniciado em 2005. O primeiro trata-se da aprovação da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua no rol de serviços da Assistência Social (BRASIL, 2005). Ainda, após cinco anos de participação da sociedade civil, há a assinatura do Decreto Presidencial nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e cria seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (FERRO, 2011). Esse decreto, que constitui o marco político mais importante para a pauta até os dias de hoje, estabelece as diretrizes e objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua e dispõe que ela será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes

federativos que a ela aderirem. Além disso, o decreto traz o conceito oficial de população em situação de rua (BRASIL, 2009).

Apesar do grande avanço na luta pela garantia dos direitos das pessoas em situação de rua, o Decreto nº 7.053/2009 apresenta algumas limitações. Primeiramente, o uso de decreto como instrumento normativo para instaurar a Política Nacional é alvo de críticas, pois ele não permite que haja previsão de financiamento regular para respaldar a implementação da Política. Ainda, o Decreto nº 7.053/2009 não faz referência a propostas de políticas setoriais, como saúde, habitação, emprego etc. Além disso, não há previsão de incentivos econômicos para aqueles estados e municípios que decidam aderir à Política Nacional, o que pode fragilizar a participação desses entes, tendo em vista o caráter voluntário da adesão (FERRO, 2011).

Por fim, recentemente, uma importante normativa voltada para a população em situação de rua foi promulgada pelo governo federal. Trata-se da Portaria nº 2.927, de 26 de agosto de 2021, que institui o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2021). O projeto se propõe a instituir um novo modelo de atendimento às pessoas em situação de rua, baseado na metodologia internacionalmente conhecida como *Housing First*, que é adotada em países europeus como Portugal, Escócia, França, Bélgica, Espanha e Irlanda (BRASIL, 2019).

A inovação do *Housing First* consiste na inversão do modelo em etapas ou “em escada”, que ainda vigora em muitos países, inclusive no Brasil. O modelo “etapista” pressupõe a existência de um *continuum* de estruturas e serviços que as pessoas em situação de rua precisam aderir e que irão fazer com que elas desenvolvam determinadas condições (como, por exemplo, a interrupção do uso abusivo de álcool e outras drogas) até estarem aptas para viver de forma autônoma em uma residência. Portanto, no modelo em etapas, a moradia é o último “degrau” do atendimento da população em situação de rua (BRASIL, 2019).

No Brasil, a situação é ainda mais grave, visto que não há políticas eficazes de acesso à moradia para esse público, de forma que, para atingir esse último “degrau”, a pessoa precisaria conseguir uma residência por conta própria. Contudo, mesmo naqueles países que possuem políticas habitacionais para a população em situação de rua, a avaliação é que muitas delas não conseguem adquirir as competências exigidas e ficam retidas num ponto desse *continuum*, não acessando a

moradia, de forma que esse modelo acaba por contribuir para a manutenção da situação de rua (BRASIL, 2019).

A proposta do *Housing First*, que é expressa na Portaria nº 2.927/2021 do MMFD, é que o acesso à habitação deve ser o ponto de partida da intervenção com a população em situação de rua, tendo em vista a moradia ser um direito social básico (BRASIL 2021), além de ser peça fundamental ao percurso de recuperação, autonomia e inclusão social, que também será trabalhado no projeto (BRASIL, 2019). Assim, a proposta consiste na disponibilização de moradia temporária de forma imediata e de apoio técnico social individualizado e domiciliar, que irá auxiliar o indivíduo nas necessidades cotidianas de adaptação à moradia e dar suporte para acesso a políticas públicas, a serviços e a atividades comunitárias, buscando incentivar a convivência com os vizinhos e com a comunidade local e a construção de novos projetos de vida (BRASIL, 2021).

A próxima seção destina-se à apresentação e análise do conceito de população em situação de rua apresentado no Decreto nº 7.053/2009 e utilizado nas políticas públicas voltadas para esse grupo.

2.3 Quem é a população de rua para as políticas públicas?

Nesta seção, será analisado o conceito de população em situação de rua que é amplamente utilizado nas políticas públicas para esse grupo. Trata-se do conceito trazido no Decreto nº 7.053, de 24 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Contudo, é importante pontuar que a definição desse grupo social é foco de debates e negociações por parte do poder público, das organizações do terceiro setor, da academia, da própria população em situação de rua e da mídia (SILVA; COSTA, 2015).

O art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053/2009, dispõe que

[...] considera-se população em situação de rua o grupo populacional **heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular**, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, **de forma temporária ou permanente**, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009, art. 1º, parágrafo único. Grifo nosso.).

De início, é importante observar a utilização no Decreto do termo população “em situação de rua”, e não outras comumente usadas como “morador de rua” ou “população de rua”. Assim, enquanto “ser morador de rua” ou “ser população de rua” parece apontar para a impossibilidade de superação dessa condição, “estar em situação de rua” atenta para a uma condição passageira vivenciada por aquele indivíduo (BRASIL, 2016).

A primeira característica da população em situação de rua apresentada no Decreto é a heterogeneidade. Nesse contexto, as pessoas em situação de rua se diferenciam quanto à forma de subsistência e de abrigo, tempo em situação de rua, formas de rompimento dos vínculos familiares, tipos de socialização que mantêm nas ruas, trajetória anterior à situação de rua, uso ou não de substâncias químicas, idade, escolaridade, herança cultural e social, formas de reintegração que almejam, entre outros fatores (BORIN⁷, 2003 *apud* SILVA, 2006). Essas são apenas algumas entre as inúmeras diferenças que podem ser encontradas entre os indivíduos que compõem essa parcela da população, o que torna a formulação e a implementação de políticas públicas para esse grupo bastante desafiadoras.

Apesar da heterogeneidade, o conceito aponta para três características em comum que identificam a população em situação de rua. A primeira delas é a pobreza extrema. Nesse contexto, a literatura reconhece a existência de distintas concepções sobre a pobreza. Uma delas é a econômica, em que são caracterizados como pobres ou extremamente pobres aqueles que se situam abaixo do nível de renda previamente definido para pobreza ou para a extrema pobreza. Outra abordagem considera como parâmetro para pobreza o acesso a bens e serviços, tornando-se central a análise de condições de moradia, infraestrutura urbana e o acesso à educação e à saúde (BRONZO, 2008).

Outro enfoque na forma de compreender a pobreza é o da vulnerabilidade. Essa perspectiva, além das dimensões objetivas mencionadas acima, quais sejam, nível de renda e acesso a serviços, abrange também questões menos tangíveis da pobreza, como valores, percepções, representações e comportamentos. Dentre essas questões menos tangíveis, destacam-se algumas condições ou aspectos psicossociais negativos, como apatia, resignação, baixa autoestima, baixo

⁷ BORIN, Marisa do Espírito Santo. **Desigualdades e rupturas sociais na metrópole: os moradores de rua em São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência, que dificultam o enfrentamento e a superação das condições de pobreza (MOSER⁸, 1996; BURCHARDT; LE GRAND; PIACHAUD⁹, 2002 apud BRONZO, 2008).

A vulnerabilidade relaciona-se à exposição ao risco – naturais, sociais, ambientais, políticos, de saúde, ligados ao ciclo de vida – e à capacidade de resposta, material e simbólica, que indivíduos e famílias conseguem mobilizar para fazer frente a ele. Nesse contexto, a pobreza está associada à vulnerabilidade, seja porque as famílias mais pobres estão mais expostas aos riscos, seja porque dispõem de menor quantidade e diversidade de elementos – materiais e simbólicos – para preveni-los ou enfrentá-los caso estes se concretizem (BRONZO, 2008).

No âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a pobreza é interpretada pelo enfoque da vulnerabilidade. Nesse contexto, a situação de rua é considerada como uma situação de risco já concretizada, ao lado de outras, como maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004).

O segundo aspecto que caracteriza a população em situação de rua são os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados. Silva (2006) aponta que a fragilização dos vínculos familiares pode ser um reflexo dos problemas de ordem econômica, como ausência de trabalho e renda regulares para sustento próprio e da família, mas também de outros fatores estruturais ou fatores ligados às histórias de vida dos indivíduos, como as desavenças afetivas, os preconceitos relacionados à orientação sexual, a intolerância às situações de uso, abuso e dependência de álcool e outras drogas. Ressalta-se que o rompimento dos vínculos familiares é uma das questões que os serviços ofertados no âmbito do SUAS visam enfrentar, buscando, sempre que possível, desenvolver processos de reintegração familiar (BRASIL, 2016).

Por fim, a terceira característica trazida no Decreto nº 7.053/2009 constitui o aspecto mais significativo e delimitador da noção de população em situação de rua (SILVA, 2006). Ela refere-se à inexistência de moradia convencional regular e a utilização de logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e de

⁸ MOSER, C. Confronting crisis: a comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities. **Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series**, nº 8, World Bank, Washington, 1996.

⁹ BURCHARDT, Tania; GRAND, Julian Le; PIACHAUD, David. Degrees of exclusion: developing a dynamic, multidimensional measure. In: HILLS, John; GRAND, Julian Le; PIACHAUD, David. **Understanding Social Exclusion**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 30-43.

sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Conforme mencionado, o conceito de população em situação de rua é alvo de debates entre diversos atores. Nesse contexto, Schuch e Gehlen (2012) apresentam uma crítica ao conceito trazido no Decreto nº 7.053/2009. Os autores afirmam que a população em situação de rua é definida por atributos de despossessão, quais sejam, pobreza, interrupção de vínculos familiares e inexistência de moradia regular convencional, além de ser também caracterizada pela utilização de serviços de acolhimento ou moradia temporária ou provisória, isto é, pela dependência das instituições. Nesse contexto, os autores chamam a atenção para a necessidade de reconhecimento de que a rua é, também, “um espaço de produção de relações sociais e simbólicas habitado por sujeitos com agência política” (SCHUCH; GEHLEN, 2012, p. 13). Dessa forma, sem negar os fatores históricos, políticos e sociais de exclusão que marcam essa população, Schuch e Gehlen (2012) apontam para uma outra perspectiva, que busca analisar o espaço da rua como um “lugar praticado” (DE CERTEAU¹⁰, 1984 apud SCHUCH; GEHLEN, 2012), mais do que simplesmente um “lugar da falta”.

De acordo com Schuch e Gehlen (2012), essa perspectiva é adotada pelo Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) ao se definir como um movimento formado por homens e mulheres em situação ou trajetória de rua, protagonistas de suas histórias, unidos pela solidariedade e lealdade, que se organizam na luta por políticas públicas e transformação social. Nesse contexto, o MNPR, ao definir-se prioritariamente por sua agência política, apresenta uma dupla visão da rua: ao mesmo tempo em que luta por alternativas para a saída ou a melhoria dessa situação social, também luta pelo próprio direito à rua (DE LUCCA¹¹ 2007 apud SCHUCH; GEHLEN, 2012). Há, dessa forma, uma autoconstrução positiva da identidade da população de rua que contrasta com a definição pela “falta”. A rua aparece, então, não só como um espaço da carência, mas de inventividade, criatividade e, sobretudo, luta. Inclusive, os autores apontam que o abandono da utilização do termo “morador de rua” é positiva justamente porque ele definia esse grupo pela falta de uma casa

¹⁰ DE CERTEAU, Michel. **The Practice of Everyday Life**. California: University of California, 1984.

¹¹ LUCCA, Daniel de. **A Rua em Movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. 2007. 243 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Antropologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

para morar, e escondia a pluralidade dos usos e sentidos da rua (SCHUCH; GEHLEN 2012).

Portanto, de acordo com Schuch e Gehlen (2012), a compreensão da complexidade da situação de rua envolve fatores como a atuação do governo e os processos sociais e históricos que marcam essa população, mas também envolve as práticas das próprias pessoas em situação de rua. Esses sujeitos atuam como agentes reflexivos, que não apenas se sujeitam aos cenários sociopolíticos e culturais que habitam, mas também produzem relações, práticas e modos de existência nesse espaço social, simbólico e ambíguo da rua.

A próxima seção apresenta a síntese do que foi discutido neste capítulo.

2.4 Resumo do capítulo

Na primeira seção deste capítulo, vimos que a existência de pessoas em situação de rua é um evento complexo, com múltiplas possíveis causas e cuja origem remete à Antiguidade. No Brasil, enquanto fenômeno urbano, dois fatores estruturais ajudam a explicá-lo: o processo incompleto de "abolição" da escravidão, que não promoveu a inclusão social dos "negros livres"; e o acelerado ritmo de urbanização das metrópoles nacionais, associado aos ciclos de expansão e de retração do capital, cujas crises econômicas intensificam os problemas de desemprego e as insuficiências da infraestrutura urbana e das políticas públicas. Ainda, vimos que, apesar de se tratar de um público bastante heterogêneo, algumas características em comum podem ser identificadas entre as pessoas em situação de rua: são pessoas que se encontram em uma situação de vida bastante precária e vulnerável, marcada pela violação de direitos e pela estigmatização social.

Na segunda seção, apresentou-se a inserção da temática na agenda pública do governo municipal de Belo Horizonte e do governo federal. Historicamente, a relação entre o Estado e a população em situação de rua foi marcada pela omissão quanto à garantia de direitos sociais e pela criminalização/repressão, além das medidas higienistas. Somente a partir do final da década de 1980 começam a surgir as primeiras ações estatais voltadas para a garantia de direitos desse público. Em Belo Horizonte, destacam-se as políticas implementadas a partir de 1993, durante a gestão do prefeito Patrus Ananias, que estruturaram uma rede de atendimento para a população em situação de rua. Já no governo federal, a incorporação da pauta na agenda pública se deu ainda mais tarde: somente em 2005 o serviço de atendimento

voltado para esse público foi incluído na Lei Orgânica da Assistência Social e, após cinco anos, foi instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Por fim, a última seção deste capítulo analisou o conceito formal de população em situação de rua trazido pelo Decreto 7.053/2009, que possui ampla utilização nas políticas públicas. Observa-se que o termo "pessoas em situação de rua" é utilizado como alternativa a outros termos comuns, tais como "moradores de rua" ou, simplesmente, "população de rua", no intuito de indicar a pluralidade de usos e sentidos da rua e de interpretar a condição de rua como potencialmente transitória. Conforme o Decreto, as características desse público são: a heterogeneidade, a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular. Percebe-se que a definição trazida pelo Decreto é caracterizada essencialmente pela "desposseção", sem reconhecer a rua como um lugar de socialização e de produção de relações sociais, habitado por pessoas que constroem na rua suas histórias de vida e que possuem agência política.

O próximo capítulo irá apresentar o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua, seu enquadramento na Política de Assistência Social, seus objetivos e os equipamentos que ofertam esse serviço no município de Belo Horizonte.

3 O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM BELO HORIZONTE

Este capítulo descreve o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua e está dividido em três seções. A primeira é destinada à apresentação da política de Assistência Social brasileira, especialmente da sua função de proteção social. A segunda aborda a descrição do serviço de acolhimento institucional nas normativas federais, suas modalidades destinadas à população em situação de rua e seus objetivos. A terceira trata do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte, os equipamentos que o ofertam no município e a forma de acesso a eles.

3.1 A organização da Política de Assistência Social e a função de proteção social

A assistência social compõe, juntamente com a saúde e a previdência social, a seguridade social garantida na Constituição Federal de 1988, sendo regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993. De acordo com o art. 1º da LOAS, a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, e constitui uma política não contributiva, que provê os mínimos sociais e é realizada por meio de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Dessa forma, a partir da Constituição Federal de 1988 e com a aprovação da LOAS, inicia-se no Brasil um processo de mudança da atuação do Estado na área da assistência social, passando de um campo de ações pontuais ligadas à caridade para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (BRASIL, 2004).

As normativas que mais impactaram os rumos da Política de Assistência Social são a Política Nacional da Assistência Social (PNAS), publicada em 2004, que traz definições, princípios e diretrizes norteadoras da implementação da Política, e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005 (NOB SUAS/2005), que criou e operacionalizou o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), e que foi atualizada em 2012. O SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, que inaugurou no país um novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2012).

Segundo a PNAS, constitui o público-alvo da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos. A

vulnerabilidade é um fenômeno complexo e multifacetado, e está relacionada à possibilidade de ocorrência de riscos, se não enfrentada a tempo e de forma precisa. Nesse sentido, as situações de vulnerabilidade mencionadas pela Política são:

famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004, p. 33)

Já os riscos pessoais e sociais concretizados decorrem de situações que envolvam violação de direitos humanos e ameacem a integridade física, psíquica e relacional, como violência intrafamiliar, abuso e exploração sexual, trabalho infantil, abandono, isolamento, situação de rua, entre outros (BRASIL, 2018b).

É possível inferir que o público-alvo da política é bastante amplo e heterogêneo, o que se apresenta como um desafio para a oferta dos serviços socioassistenciais. Assim, são necessárias estratégias de intervenção diversificadas para lidar com a diversidade e complexidade do público, que inclui pessoas que se encontram em diferentes fases da vida, bem como em diferentes situações de vulnerabilidade e de risco.

Uma das funções da política de assistência social é a proteção social¹², que consiste em estratégias institucionalizadas voltadas à garantia da vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos, sejam relacionadas a etapas do ciclo da vida, como infância e velhice, sejam relacionadas a outras circunstâncias, como violência e discriminação (BRASIL, 2004; 1993). A proteção social deve garantir as seguintes seguranças aos usuários:

- (i) segurança de renda, operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social que

¹²Também são funções da política de assistência social a vigilância socioassistencial, que objetiva analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e dano; e a defesa de direitos, que visa garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 2004).

- apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;
- (ii) segurança de acolhida, provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, com ação profissional que garanta a escuta qualificada, o repasse de informações, o estabelecimento de referência e contrarreferência, além da oferta de locais de acolhimento de curta, média e longa permanência para indivíduos e famílias;
 - (iii) segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social, operada pela oferta pública de uma rede continuada de serviços voltados para a construção, restauração e fortalecimento dos laços de pertencimento e de projetos pessoais e sociais;
 - (iv) segurança de autonomia, voltada para o desenvolvimento de habilidades que contribuam para o exercício do protagonismo, da liberdade, da dignidade humana e da independência pessoal;
 - (v) segurança de apoio e auxílio, que envolve a oferta, em caráter provisório, de auxílios em bens materiais e em pecúnia, denominados de benefícios eventuais, em casos de riscos circunstanciais (BRASIL, 2012).

A proteção social é organizada em dois níveis distintos: a proteção social básica e a especial (de média e de alta complexidade). A proteção social básica “tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 33). Já a proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004). Percebe-se, portanto, que as pessoas em situação de rua se enquadram no público-alvo da proteção social especial, visto que essa situação é considerada um risco pessoal e social concretizado.

A proteção social especial divide-se entre a média e a alta complexidade. Consideram-se serviços de média complexidade “aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos

familiar e comunitário não foram rompidos” (BRASIL, 2004, p. 38). Eles objetivam reduzir os agravos, reparar danos, ressignificar as violações sofridas e contribuir no fortalecimento da autonomia dos sujeitos (BRASIL, 2016). Já a proteção social especial de alta complexidade é composta por um conjunto de serviços de acolhimento, ofertados em diferentes modalidades e equipamentos, que devem assegurar proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, que precisam ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário em razão de situação de ameaça. Esses serviços também devem atuar no resgate dos vínculos familiares e comunitários, ou para a construção de projetos de vida a partir de novas referências (BRASIL, 2016).

O quadro abaixo apresenta os serviços de proteção social do SUAS e os equipamentos em que são prestados, de acordo com o nível de proteção. Os serviços em destaque referem-se àqueles em que a população em situação de rua está prevista, de forma exclusiva ou juntamente com outros grupos, como público-alvo, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014).

Quadro 2: Síntese dos serviços socioassistenciais ofertados pela proteção social no SUAS.

Nível da Proteção Social		Equipamentos	Serviços ofertados
Proteção Social Básica		Centro de Referência da Assistência Social (Cras)	1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
Proteção Social Especial	Média complexidade	Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) ou Centro de Referência da População de Rua (Centro Pop)	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) 2. Serviço Especializado em Abordagem Social 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
	Alta complexidade	Instituições públicas e privadas com vínculos com o SUAS	6. Serviço de Acolhimento Institucional 7. Serviço de Acolhimento em República 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil, 2014.

3.2 O serviço de acolhimento institucional

Conforme pode ser observado no quadro 1, a proteção especial de alta complexidade do SUAS é composta por 3 tipos de serviços de acolhimento: Serviço de Acolhimento Institucional, Serviço de Acolhimento em República e Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. Eles são ofertados para públicos diversos, tais como: crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, mulheres em situação de violência doméstica, jovens e adultos com deficiência cujos vínculos familiares estejam rompidos, idosos sem possibilidade de autossustento e com vínculos familiares rompidos, adultos e famílias em situação de rua ou pessoas em trânsito sem condições de autossustento. Para cada público, há modalidades específicas de serviços de acolhimento (BRASIL, 2016).

Em geral, os serviços de acolhimento funcionam como moradias provisórias até que seja viabilizado o retorno do usuário à família de origem, o encaminhamento para família substituta ou o alcance da autonomia. Esses espaços de acolhimento devem garantir a privacidade dos usuários e atender a padrões de qualidade quanto a higiene, acessibilidade, habitabilidade, salubridade, segurança e conforto, além de fornecer alimentação adequada (BRASIL, 2014).

Nesses serviços, busca-se, sempre que possível, desenvolver processos de reintegração familiar. Esse objetivo está em conformidade com a diretriz de matricialidade familiar do SUAS, isto é, o entendimento de que a família, em seus diversos arranjos, é central para a organização da política e do trabalho social desenvolvido. Assim, a família é compreendida enquanto um potencial espaço de proteção e cuidado, além de dispor de um papel estruturante na vida do indivíduo, visto que influencia sua relação com outras esferas da sociedade, como comunidade, Estado e mercado de trabalho. Contudo, nos casos em que a reintegração familiar é inviável, o serviço de acolhimento deve trabalhar na construção de novos projetos de vida, ainda que isso envolva a permanência no serviço por períodos mais prolongados (BRASIL, 2016).

Ainda, os serviços de acolhimento devem atuar de forma articulada com os demais serviços socioassistenciais, as diversas políticas públicas, os órgãos de defesa de direitos e o sistema de Justiça¹³. Portanto, o serviço de acolhimento não garante apenas um lugar para o indivíduo ser abrigado, fazendo parte de uma complexa rede de proteção integral que visa a superação da situação de violação de direitos que motivou o acolhimento (BRASIL, 2016).

Importante pontuar que essa percepção do serviço de acolhimento enquanto um trabalho articulado a uma rede de proteção, e que visa a superação da situação de risco por meio do protagonismo do indivíduo, constitui uma tentativa de abandono, pela política socioassistencial brasileira, do modelo de instituições totais, que remontam ao surgimento dos manicômios e sistemas prisionais na Idade Média. Nesse modelo, os indivíduos, ou internados, encontravam-se segregados socialmente e recebiam um atendimento massificado, com normas rígidas, sem qualquer espaço para subjetividades, e que garantia apenas um patamar mínimo para suprir as necessidades humanas mais básicas. Assim, não se enxergava as potencialidades do indivíduo e a possibilidade de reversão da situação em que se encontrava, sendo a tutela do indivíduo o princípio e o fim das instituições totais (BRASIL, 2016).

A política socioassistencial no Brasil adota o paradigma da garantia de direitos do cidadão, em detrimento da cultura da institucionalização, típica das instituições totais. De acordo com Brasil (2016), os serviços de acolhimento devem:

- i) receber o indivíduo de forma personalizada e em pequenos grupos;

¹³ Integram o Sistema de Justiça o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário.

- ii) garantir privacidade;
- iii) respeitar a individualidade do usuário, sua trajetória de vida e a diversidade de arranjos familiares, raça, religião, gênero e orientação sexual;
- iv) fomentar a participação na vida comunitária;
- v) contribuir para a potencialização da autonomia e do protagonismo dos usuários;
- vi) estimular a participação do usuário na construção das regras de gestão e convivência do serviço.

Ainda, as unidades que prestam o serviço devem estar inseridas na comunidade – de forma a respeitar o direito de permanência e usufruto da cidade –, possuir características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar (BRASIL, 2014).

O quadro 3 compara os dois paradigmas em questão: a cultura da institucionalização e a cultura de garantia de direitos. Apesar da última ser a diretriz adotada pela Política de Assistência Social brasileira, o processo de ruptura com as práticas das instituições totais ainda ocorre de forma gradativa no país, visto que boa parte dos serviços de acolhimento em funcionamento já existia antes do advento das normativas que regulam a Política de Assistência Social. Assim, para a superação da cultura da institucionalização, é necessário um reordenamento desses serviços, o que implica: a adequação dos serviços aos parâmetros de qualificação regulamentados; a coordenação da rede pelo órgão gestor da Assistência Social; a implantação de novos serviços nos casos em que for diagnosticada demanda não atendida; e a efetivação de mudanças culturais nas práticas de funcionamento – principalmente no que tange à maior consideração da individualidade dos usuários e dos vínculos já construídos tanto na instituição como na família/comunidade (BRASIL, 2016).

Quadro 3: Comparação entre as características da cultura da institucionalização e da cultura da garantia de direitos.

Característica	Cultura da Institucionalização	Garantia de Direitos
Pressuposto	Isolamento e segregação como resposta às situações de risco e vulnerabilidade.	Inserção na comunidade, preservação de vínculos, apoio sociofamiliar e inclusão nas políticas públicas.
Concepção de abrigo	O abrigo como o “internato de pobre”.	O abrigo como medida protetiva de caráter excepcional.
Tempo no serviço	Longa permanência.	Provisoriedade no atendimento.
Visão sobre o usuário e suas famílias	Despotencialização dos usuários e suas famílias: rompimento dos vínculos.	Potencialização dos usuários e suas famílias: fortalecimento/resgate de vínculos, busca de reintegração familiar ou colocação em família substituta, quando for o caso.
Formas de intervenção	Cuidados massificados.	Cuidados personalizados e em pequenos grupos.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2016).

Dentre os três tipos de serviços de acolhimento ofertados pela política socioassistencial, destinam-se às pessoas em situação de rua o serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias, que é ofertado nas modalidades abrigo institucional e casa de passagem, e o serviço de acolhimento em república, todos com tempo limitado de permanência. A descrição desses serviços, seus objetivos e formas de acesso estão previstos no texto da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014).

O serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias é descrito como um “acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar”, sendo voltado para o atendimento de “pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condição de autossustento” (BRASIL, 2014, p. 45). A modalidade abrigo institucional é voltada para o acolhimento temporário e presta atendimento em unidade institucional semelhante a uma residência com até 50 pessoas. Já a modalidade casa de passagem oferta acolhimento imediato e emergencial em unidade institucional, com profissionais preparados para receber os usuários em qualquer horário do dia ou da noite (BRASIL, 2014). Assim, enquanto a primeira modalidade propõe a apropriação do equipamento público por um período mais longo, a segunda propõe um fluxo diário de permanência.

Entre as cinco seguranças afiançadas pelo SUAS, o serviço de acolhimento institucional se destina à garantia de três: a de acolhida; a de convívio ou vivência familiar, comunitária e social; e a de autonomia (BRASIL, 2016). Nesse sentido, o serviço de acolhimento institucional tem como objetivo, primeiramente, acolher e garantir proteção integral, o que, segundo a PNAS (BRASIL, 2004), compreende a oferta de moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido. Ainda, tem como objetivo contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos e possibilitar a convivência comunitária. Além disso, visa restabelecer vínculos familiares e/ou sociais, o que, conforme mencionado, relaciona-se ao princípio do SUAS de centralidade da família na intervenção da política socioassistencial e com o conceito de população em situação de rua do Decreto 7.053/2009 (BRASIL, 2014).

O serviço de acolhimento institucional também tem como objetivo promover o acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais, seguindo a lógica de atuação em rede para a superação das situações de violação de direitos. Ainda, visa promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público. Por fim, o serviço tem como objetivo favorecer o surgimento e desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia (BRASIL, 2014).

Além disso, a normativa prevê os objetivos específicos do serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias, sendo eles: i) desenvolver condições para a independência e o autocuidado; e ii) promover o acesso à rede de qualificação e requalificação profissional com vistas à inclusão produtiva (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, ao estar inserido no âmbito da proteção especial do SUAS, o serviço de acolhimento institucional deve buscar a superação de situações de violações de direitos geradas por fatores complexos e interligados. Esses fatores podem estar relacionados à posição que a pessoa ou família ocupa na estrutura social, ao seu modo de vida, às formas de educar e de se relacionar, às formas de se resolver os conflitos, entre outros (BRASIL, 2016).

O acesso aos serviços de acolhimento institucional para adultos e famílias ocorre por encaminhamento de agentes do Serviço Especializado em Abordagem Social, do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), dos

demais serviços socioassistenciais, de outras políticas públicas setoriais ou de órgãos de defesa de direitos. Além disso, o acesso pode ocorrer via demanda espontânea do cidadão (BRASIL, 2014).

Conforme mencionado anteriormente, além do serviço de acolhimento institucional, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014) prevê o serviço de acolhimento em república, destinado a pessoas adultas em processo de saída das ruas, descritas como aquelas com vivência de rua que já se encontram em fase de reinserção social, em um processo de restabelecimento dos vínculos sociais¹⁴ e de construção de autonomia. Contudo, não há na normativa um maior detalhamento sobre em que consistiria essa fase de reinserção social ou a construção da autonomia. O serviço oferta proteção, apoio e moradia subsidiada, com tempo limitado de permanência, e deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou cogestão dos usuários, possibilitando gradual autonomia e independência dos moradores. O acesso ao serviço de acolhimento em república, assim como o de acolhimento institucional, ocorre por encaminhamento de agentes do Serviço Especializado em Abordagem Social, do CREAS ou demais serviços socioassistenciais, de outras políticas públicas setoriais e de defesa de direitos, ou por meio de demanda espontânea do cidadão. A definição dos moradores da república deve ocorrer de forma participativa entre estes e a equipe técnica, sendo respeitadas, para definição dos grupos, as afinidades e os vínculos previamente construídos (BRASIL, 2016).

Os objetivos do serviço de acolhimento em república são: i) proteger os usuários, preservando suas condições de autonomia e independência; ii) preparar os usuários para o alcance da autossustentação; iii) promover o restabelecimento de vínculos comunitários, familiares e/ou sociais; e iv) promover o acesso à rede de políticas públicas (BRASIL, 2016).

O quadro 4 descreve os dois tipos de serviços de acolhimento ofertados para a população em situação de rua no âmbito do SUAS, com o respectivo público-alvo, modalidades e formas de acesso.

¹⁴Pode-se inferir que a normativa parece desconsiderar os vínculos sociais criados no espaço da rua, isto é, não reconhece a rua enquanto “lugar praticado”, mas apenas como “lugar de falta”, conforme aponta a crítica formulada por Schuch e Gehlen (2012) mostrada no capítulo anterior.

Quadro 4: Descrição dos serviços de acolhimento que atendem à população em situação de rua, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Nome do serviço	O que oferta?	Público-alvo	Modalidades	Formas de acesso
Serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias	Acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar	Pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.	<p><i>Casa de passagem:</i> acolhimento imediato e emergencial, com profissionais preparados para receber os usuários em qualquer horário do dia ou da noite, enquanto se realiza um estudo diagnóstico detalhado de cada situação para os encaminhamentos necessários.</p> <p><i>Abrigo institucional:</i> atendimento em unidade institucional semelhante a uma residência com o limite máximo de 50 pessoas por unidade e de quatro pessoas por quarto</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Por encaminhamento de agentes institucionais de Serviço Especializado em Abordagem Social; - Por encaminhamentos do CREAS ou demais serviços socioassistenciais, de outras políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; - Demanda espontânea.
Serviço de acolhimento em república	Moradia subsidiada, proteção, apoio	Adultos em processo de saída das ruas: pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia.	-	<ul style="list-style-type: none"> - Por encaminhamento de agentes institucionais de Serviço Especializado em Abordagem Social; - Por encaminhamentos do CREAS ou demais serviços socioassistenciais, de outras políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; - Demanda espontânea.

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2016).

O município de Belo Horizonte oferta para as pessoas em situação de rua somente o serviço de acolhimento institucional, não sendo ofertado o serviço de acolhimento em repúblicas nos moldes previstos pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. O próximo tópico destina-se à apresentação dos equipamentos voltados para a oferta do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município.

3.3 O serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte

Segundo Brasil (2012), os municípios são responsáveis pela prestação dos serviços do SUAS. Em Belo Horizonte, atualmente, todos os equipamentos que ofertam o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua são geridos por organizações da sociedade civil, que firmaram parcerias com o município por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMSAC), órgão gestor da Política de Assistência Social no município.

O serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias é ofertado, em Belo Horizonte, em dois equipamentos da modalidade casa de passagem e em oito equipamentos da modalidade abrigo institucional. O município conta, ainda, com um equipamento destinado ao recebimento de pessoas em situação de rua que receberam alta hospitalar, mas que ainda necessitam dos serviços ofertados no âmbito da política socioassistencial. Conforme mencionado, não há, em Belo Horizonte, o serviço de acolhimento em república, apesar do nome “república” ser popularmente utilizado no município para nomear os equipamentos da modalidade abrigo institucional (ROSA, 2017). O quadro 5 apresenta o nome dos equipamentos que ofertam serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município, com sua respectiva modalidade e o público-alvo atendido¹⁵.

¹⁵ Além do serviço de acolhimento institucional, a rede socioassistencial voltada para as pessoas em situação de rua do município de Belo Horizonte oferta o Serviço Especializado à População em Situação de Rua, no âmbito da proteção especial de média complexidade. O serviço é realizado no Centro Pop e há três equipamentos dessa natureza no município: o Centro Pop Leste, o Centro Pop Centro Sul e o Centro Pop Miguilim, sendo que os dois primeiros são voltados para atendimento do público adulto e o último para crianças e adolescentes em situação de rua. Contudo, nenhum desses equipamentos destina-se à proteção integral dos usuários, isto é, oferta de local para pernoite, alimentação, higienização e trabalho protegido, tal como oferta o serviço de acolhimento. O município oferta ainda o serviço de abordagem social, que é realizado nos próprios espaços públicos que se encontram a população em situação de rua.

Quadro 5: Equipamentos que ofertam do serviço de acolhimento institucional no município de Belo Horizonte, conforme a modalidade e o público-alvo atendido.

Modalidade	Equipamento	Público-alvo
Casa de passagem	Albergue Tia Branca	Homens em situação de rua e migrantes
	Abrigo São Paulo	Famílias e/ou indivíduos adultos sozinhos em situação de rua
Abrigo institucional	Abrigo Reviver	Homens em situação de rua
	Abrigo Fábio Alves dos Santos	
	Abrigo Anita Gomes dos Santos I	
	Abrigo Anita Gomes dos Santos II	
	Unidade de acolhimento institucional para mulheres	Mulheres em situação de rua
	Abrigo Maria Maria	
	Abrigo Pompéia	Famílias em situação de rua e famílias oriundas de situação de risco geológico
	Abrigo Granja de Freitas	
Unidade de pós-alta hospitalar	Unidade Pós-Alta	Pessoas em situação de rua que tenham recebido alta hospitalar

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2014) e Belo Horizonte (2021).

As formas de acesso ao serviço de acolhimento em Belo Horizonte estão descritas na resolução do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte nº 030, de 13 de dezembro de 2017 (CMAS/BH, 2017), que estabelece os parâmetros de oferta dos serviços socioassistenciais voltados para a população em situação de rua no município. Diferentemente do disposto nas normativas federais, a resolução municipal prevê que na modalidade abrigo institucional não haverá acesso via demanda espontânea do cidadão. Nessa modalidade, o acesso ocorre apenas por encaminhamento de algum serviço ou órgão que atenda à população em situação de rua, sendo eles: o Serviço Especializado em Abordagem Social; os Centros de Referência Especializados da Assistência Social para População em Situação de Rua (Centros Pop) para adultos; outras unidades do Serviço de Acolhimento Institucional

para Adultos e Famílias; o Serviço de Atendimento Emergencial – Plantão Social para indivíduos em situação de migração; e os demais parceiros para atendimento da população em situação de rua, como os órgãos de Promoção e Defesa de Direitos e outras políticas públicas setoriais. O encaminhamento ocorre por meio da solicitação de vaga para a “Central de Vagas” do governo municipal, que mapeia as vagas em abrigos institucionais e realiza o cruzamento com as solicitações dos serviços encaminhadores. Havendo vaga em algum equipamento, deve haver a discussão do caso entre o agente que realizou o encaminhamento e o técnico da unidade de acolhimento. Já nas casas de passagem, o cidadão comparece diretamente no equipamento para acessar o serviço, seja de forma espontânea ou encaminhado por algum outro órgão ou serviço (CMAS/BH, 2017).

No Albergue Tia Branca, caso de estudo selecionado neste trabalho, por se tratar de um equipamento da modalidade casa de passagem, os usuários acessam o serviço diretamente para terem direito à pernoite, alimentação e banho. Não há reserva de vagas para os usuários, de forma que as pessoas que acessam o Albergue podem ser diferentes a cada dia. No equipamento, é ofertado também atendimento individual aos usuários por uma equipe técnica, composta por psicólogos e assistentes sociais, que ocupam a função de técnicos de nível superior.

Esses trabalhadores lidam diretamente com o público-alvo, buscando alcançar os objetivos previstos para o serviço de acolhimento, tais como prevenir o agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos, restabelecer de vínculos familiares e/ou sociais, promover o acesso à rede socioassistencial e aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, e favorecer o surgimento e desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia (BRASIL, 2014). Por serem os trabalhadores que lidam diretamente com os usuários na provisão do serviço, são considerados burocratas de nível de rua.

As atividades que compõem o trabalho a ser realizado pelos técnicos são detalhadas no Capítulo 6 deste trabalho, que se dedica à apresentação das práticas previstas nas normativas do SUAS. Por ora, pode-se limitar a dizer que, conforme é possível se apreender dos objetivos do serviço, a atuação da equipe técnica deve buscar modificar comportamentos, atitudes e valores dos indivíduos, desenvolvendo neles novas capacidades para a superação das situações de vulnerabilidade que motivaram o acolhimento. Nesse contexto, segundo Nogueira (1988), as políticas que

buscam essas mudanças são marcadas pela baixa programabilidade das tarefas, visto que as atividades a serem realizadas vão depender das situações apresentadas pelos usuários, e pela alta interação entre trabalhadores e usuários. Esses fatores apontam para um potencial espaço para a discricionariedade dos trabalhadores da linha de frente, que, atuando em um contexto de proximidade com os usuários, precisam decidir como agir sem possuir maiores certezas se os meios utilizados são os mais adequados aos fins que buscam alcançar.

A próxima seção apresenta a síntese do que foi discutido neste capítulo.

3.4 Resumo do capítulo

O serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua se insere no rol de serviços previstos na Política Nacional de Assistência Social. Conforme foi relatado na primeira seção deste capítulo, tal política foi estruturada no Brasil a partir dos anos 2000 e está baseada na lógica de responsabilização estatal quanto à garantia de direitos sociais, em contraposição à ideia da assistência social como caridade. Ainda, vimos que o serviço de acolhimento institucional faz parte da proteção social especial de alta complexidade do SUAS, cujo objetivo é assegurar a proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – para indivíduos que se encontram em situação de violação de direitos e que não possuem referência de vínculos familiares e comunitários.

Especificamente em relação ao serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias, trata-se de acolhimento provisório, voltado para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condição de autossustento, sendo ofertado em duas modalidades: casa de passagem e abrigo institucional. Enquanto a casa de passagem destina-se a um acolhimento imediato e emergencial, com fluxo diário de permanência no equipamento, o abrigo institucional se assemelha a uma residência temporária, em que os usuários permanecem no equipamento por um período mais longo. Além de oferecer o acolhimento e a proteção integral, o serviço prestado nessas duas modalidades deve contribuir para o reestabelecimento de vínculos familiares e possibilitar a convivência comunitária, além de desenvolver as condições para a independência e promover o acesso à rede socioassistencial e às demais políticas públicas. Nesse sentido, pode-se afirmar que a concepção do serviço está inserida no paradigma da garantia de direitos, que se opõe ao modelo das instituições totais, típico

dos antigos manicômios, onde os indivíduos permaneciam isolados e recebiam um atendimento massificado, com normas rígidas, sem qualquer espaço para desenvolvimento da autonomia e de suas potencialidades.

Em Belo Horizonte, todos os equipamentos que ofertam o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua são geridos por organizações da sociedade civil em parceria com o poder público. Nesse sentido, a terceira seção deste capítulo apresentou o conjunto de equipamentos existentes no município, de acordo com a modalidade de serviço ofertado e com o público-alvo atendido, com destaque para o Albergue Tia Branca, que é o equipamento analisado por esta pesquisa. Por fim, ressalta-se que, embora as normativas federais não façam distinção entre as formas de acesso aos abrigos institucionais e às casas de passagem, a regulamentação municipal prevê que, no abrigo institucional, o acesso ocorrerá apenas por meio do encaminhamento de algum agente da rede socioassistencial, de modo que o acesso via demanda espontânea do cidadão só é possível nas casas de passagem.

Tendo em vista que o objeto de estudo desta pesquisa recai sobre a atuação dos trabalhadores da linha de frente no serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua, o próximo capítulo irá apresentar a teoria sobre a burocracia de nível de rua, descrevendo quais são os elementos que caracterizam esses trabalhadores, suas condições de trabalho e as tarefas por eles desempenhadas. Ainda, o capítulo traz uma discussão mais aprofundada acerca de dois componentes da atuação dos burocratas de nível de rua: as práticas e os esquemas de categorização.

4 AS BUROCRACIAS DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Este capítulo aborda o referencial teórico sobre a burocracia de rua e o seu papel na implementação de políticas públicas. Primeiramente, são apresentadas as duas principais abordagens sobre implementação, bem como os pressupostos analíticos já consolidados na literatura. Além disso, apresenta a teoria sobre a burocracia de nível de rua, descrevendo as condições de trabalho comuns a esses agentes, as tarefas desempenhadas por eles, além de apresentar os conceitos de discricionariedade e agência, bem como os dois componentes da atuação desses trabalhadores que serão focos de análise deste trabalho, quais sejam, as práticas e os esquemas de categorização.

4.1 Notas sobre implementação de políticas públicas

As políticas públicas podem ser definidas como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1986¹⁶ apud SOUSA, 2006). Elas são comumente analisadas por meio de uma abordagem sequencial, denominada de ciclo de políticas públicas. Esse modelo separa a política pública nas seguintes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação (LOTTA, 2019a). Apesar de o ciclo de políticas públicas raramente refletir a real dinâmica ou vida de uma política pública, tendo em vista que as fases geralmente encontram-se misturadas e as sequências se alternam (SECCHI, 2014), sua utilidade consiste em ser uma ferramenta de recorte de objeto de análise (D'ASCENZI; LIMA, 2013). Ou seja, a separação em etapas serve como referência para análises, sejam elas realizadas por políticos, administradores ou pesquisadores.

De forma resumida, as fases do ciclo de políticas públicas podem ser assim definidas: i) a fase de agenda consiste no momento de definição dos temas prioritários que serão tratados pelo Estado; ii) a fase de formulação consiste no momento em que serão formuladas soluções ou alternativas, com decisões sobre os modelos e objetivos da política; iii) a terceira fase, da implementação, corresponde ao momento específico de materialização ou concretização das políticas públicas, em que as decisões tomadas na fase de formulação serão colocadas em prática; e iv) na fase de avaliação, os resultados das políticas públicas serão mensurados (LOTTA, 2019a).

¹⁶ PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

Os primeiros estudos de políticas públicas eram focados, inicialmente, nas fases de agenda e formulação e, posteriormente, na fase de avaliação. Contudo, o acúmulo de análises apontou para a persistente diferença entre o previsto na formulação e os resultados alcançados. O gap existente entre a formulação e a avaliação, que não estava sendo captado nesses estudos, trata-se, justamente, da fase de implementação da política pública (LOTTA, 2019a).

Os estudos sobre a fase de implementação iniciam-se na década de 1970, desenvolvendo-se a partir daí um importante processo de superação da ideia, que prevalecia até então, da implementação como mera máquina para execução de atividades previamente determinadas (LOTTA, 2019a). Inaugura-se, dessa forma, um processo de reconhecimento de que a fase de implementação modifica as políticas públicas, sendo praticamente impossível que uma política seja implementada inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores (ARRETCHE, 2001).

A partir de então, duas abordagens hegemônicas são encontradas na literatura sobre implementação de políticas públicas. Os primeiros estudos na área eram focados na identificação dos “desvios de rota” ocorridos nessa fase, isto é, daquilo que não se adequava à política desenhada. Trata-se de uma visão focada na fase de formulação, nas normas que estruturam a política pública e em suas lacunas, razão pela qual essa perspectiva é denominada *top-down*. Segundo essa linha de estudos, a solução para os “problemas” da implementação consiste no estabelecimento, pelos formuladores, de estratégias de aumento da clareza dos objetivos e das metodologias da política, bem como de aumento do controle sobre os burocratas implementadores, diminuindo ao máximo possível a margem de manobra desses agentes (LIMA, D'ASCENZI, 2013; GOMES, 2019).

Os estudos da linha *top-down* entendem que as decisões legítimas do Estado devem ser tomadas pelos políticos eleitos democraticamente, conforme um ideal de funcionamento democrático preconizado pela tradição weberiana. Para os autores dessa abordagem, as decisões tomadas por atores burocráticos (não eleitos) durante a fase implementação que alterassem os objetivos ou as tarefas previamente desenhadas configurariam uma subversão ou perversão da política, com risco de comprometimento da própria democracia (LOTTA, 2019a).

Os teóricos da segunda corrente, denominada *bottom-up*, questionam dois pressupostos da corrente *top-down*: o da influência determinante dos formuladores na

fase de implementação e o de que diretrizes, responsabilidades e resultados desenhados de forma mais clara e exata aumentariam a probabilidade das políticas serem implementadas com êxito (ELMORE¹⁷, 1996 apud LIMA; D'ASCENZI, 2013). Esses estudiosos defendem que as razões pelas quais a implementação modifica a política pública são diversas: alguns problemas inevitavelmente serão revelados e conhecidos apenas no momento da implementação, exigindo assim ações discricionárias dos burocratas de nível de rua para resolvê-los; desenhos institucionais podem conter premissas ou relações de causa e efeito equivocadas; burocratas são atores com suas próprias visões de mundo, que podem ou não aderir aos princípios, ideais ou objetivos contidos na política formulada, entre outras (GOMES, 2019).

Além disso, para os autores da corrente *bottom-up*, políticas públicas constituem uma cadeia decisória contínua, e a implementação, enquanto parte desse processo, também exige que decisões sejam tomadas, sem que isso seja uma falha (LOTTA, 2019a). Nesse contexto, essa corrente defende que a discricionariedade dos burocratas implementadores é potencialmente positiva, tendo em vista que esses atores conhecem a realidade local e podem adaptar a política a essa realidade (O'BRIEN & LI¹⁸, 1999 apud LIMA, D'ASCENZI, 2013). Ainda, os ajustes tomados podem ser fonte de inovação para a política pública, a depender da capacidade do Estado para incorporá-los (ELMORE¹⁹, 1996 apud LIMA, D'ASCENZI, 2013).

Assim, a literatura *bottom-up* desloca os termos do debate da pergunta “por que os burocratas se desviam dos objetivos definidos na política formulada?” para “como burocratas implementam, na prática, essa política?” (GOMES, 2019). Isto é, a abordagem *bottom-up* busca compreender a “política como ela é”, com o foco no que de fato acontece, por meio da descrição e análise de processos complexos e seus resultados (LOTTA, 2019a). Essa nova concepção leva a uma série de estudos de nível micro, isto é, a partir das bases da implementação (ou de baixo para cima): análises ao nível de indivíduos, em especial os burocratas em nível de rua, em seus contextos de trabalho, suas visões de mundo e decisões discricionárias (GOMES, 2019).

¹⁷ ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrua, 1996.

¹⁸ O'BRIEN, K. J. & LI, L. Selective Policy Implementation in Rural China. **Comparative Politics, New York**, v. 31, n. 2, p. 167-186, jan. 1999.

¹⁹ ELMORE *op. cit.*, 1996.

Contudo, antes de apresentar a teoria sobre a burocracia de nível de rua, e para resumir o que já foi alcançado e o que já foi superado pelos estudos sobre implementação de políticas públicas até então, serão apresentados cinco pressupostos analíticos elencados por Lotta (2019a).

O primeiro é que não há uma separação real entre formulação, enquanto uma fase de tomadas de decisões, e implementação, enquanto uma fase de mera execução. Tanto a formulação quanto a implementação constituem processos decisórios contínuos, que se influenciam e se modificam. Portanto, a questão central não é a separação entre quem decide e quem executa, mas sim “sobre quem decide com quem sobre o quê”, e essas decisões são passíveis de serem questionadas e modificadas.

O segundo pressuposto é que processos decisórios são complexos, sob distintas perspectivas. Hupe e Hill²⁰ (2003 apud LOTTA, 2019a) propõem uma separação para entender essa complexidade, diferenciando os processos de decisões em dois grupos distintos: os de múltiplas camadas e os de múltiplos níveis. O primeiro grupo diz respeito a processos que envolvem várias camadas de decisão, sem hierarquia entre elas, de forma que, para funcionarem, dependem de construção de negociações, consensos e sistemas de adesão. Já no segundo grupo há vários níveis hierárquicos envolvidos na decisão. Na medida em que há subordinação, os atores precisam coordenar suas ações baseadas em incentivos e controles, em decisões que são passíveis de *enforcement* e de avaliação por parte dos superiores. Geralmente, as políticas públicas ocorrem em contextos de múltiplas camadas e múltiplos níveis.

O terceiro pressuposto é que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo e envolve muitos atores – dentro ou fora das organizações, estatais ou não estatais, formais ou informais. No âmbito dos serviços de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte, a análise dos atores não governamentais ganha destaque, tendo em vista que todos os equipamentos que ofertam esse serviço no município são administrados por organizações da sociedade civil.

O quarto pressuposto é que há muitos fatores interferindo e influenciando a implementação de políticas públicas, que passam por sistemas mais gerais (formato

²⁰ HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

do Estado, crenças e valores sociais, cultura nacional etc.), sistemas organizacionais e pelos indivíduos que atuam nas políticas. Portanto, as regras importam para a compreensão da implementação das políticas públicas, mas são apenas um dos elementos importantes, não sendo suficientes para determinar o que de fato vai acontecer.

O último pressuposto é que os estudos de implementação buscam não apenas analisar como a política pública deveria ser ou como está escrito nas normas em que ela deveria funcionar, mas sim entender como ela de fato acontece. Se propõem, portanto, a olhar para a realidade de forma analítica e não “condenatória”.

Esses pressupostos da implementação enquanto cadeia de tomada de decisões e que envolve diversos processos interativos coloca em destaque a atuação das burocracias de nível de rua, assunto tratado na próxima seção deste trabalho.

4.2 As burocracias de nível de rua: condições de trabalho, tarefas, exercício da discricionariedade e componentes da atuação

O termo burocratas de nível de rua, originalmente cunhado por Lipsky na década de 80, refere-se aos trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos na implementação das políticas públicas, dispondo de discricionariedade para tanto. Os exemplos típicos de burocratas de nível são os professores, policiais, assistentes sociais, médicos, enfermeiros e outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação dos serviços públicos (LIPSKY, 2019).

Diversos aspectos evidenciam a importância da atuação dos burocratas de nível de rua. Primeiramente, são suas ações que constituem, de fato, os serviços entregues pelo governo à população. Ao exercerem relativo grau de discricionariedade para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações, os burocratas de nível de rua produzem políticas públicas, mais do que apenas as executam, e geram um impacto decisivo na vida dos cidadãos. Ainda, constituem a principal forma como os cidadãos encontram o Estado, visto que a maioria da população não tem acesso direto a outras instâncias e níveis hierárquicos das instituições públicas (LIPSKY, 2019).

Além disso, os burocratas de nível de rua correspondem à maior parte dos servidores públicos e o pagamento de suas remunerações constitui um dos principais gastos governamentais. Nesse contexto, discussões sobre o orçamento

governamental muitas vezes recaem sobre o tamanho das burocracias de nível de rua e o conteúdo dos serviços prestados por elas (LIPSKY, 2019).

A proposição dessa categoria por Lipsky se deu a partir da identificação de características comuns a todos os burocratas de nível rua, que foram analisadas e aprofundadas por outros estudiosos ao longo do tempo. Esta seção destina-se à análise da teoria da burocracia de nível de rua e está subdividida em quatro subseções: a primeira delas se destina à descrição das condições de trabalho comuns aos burocratas de nível de rua; a segunda apresenta as tarefas desempenhadas pelos agentes da linha de frente; a terceira analisa os conceitos de discricionariedade e agência; e, por fim, a quarta subseção analisa dois componentes da atuação desses agentes, quais sejam, as práticas e os esquemas de categorização.

4.2.1 Condições de trabalho

Lipsky (2019) descreve condições comuns ao ambiente de trabalho dos burocratas de nível de rua, que dão origem a padrões de práticas na linha de frente. Primeiramente, de acordo com o autor, os burocratas de nível de rua trabalham em condições de significativas restrições, tendo em vista que os recursos são insuficientes em relação às tarefas a eles solicitadas.

As variações nesta condição de trabalho irão afetar a forma como os burocratas de nível de rua atuam e exercem discricionariedade. Assim, em contextos que a escassez de recursos é mais acentuada, de forma que o número de cidadãos quem demandam os serviços é muito maior do que aquele que pode ser atendido, os burocratas de nível de rua podem escolher atender ou dedicar maior atenção àqueles usuários que consideram mais fáceis de lidar e que parecem ter maiores chances de sucesso. Essa seleção ocorre porque os burocratas tentam aumentar sua taxa de sucesso pessoal ou organizacional, porque as organizações não costumam fornecer recompensas para os casos de “risco” assumidos, ou porque é mais gratificante para o trabalhador ajudar pessoas que são mais propensas a responder às intervenções (LIPSKY, 2019).

Contudo, os critérios para determinar quem tem ou não “probabilidade de sucesso” estão sujeitos às preferências dos trabalhadores, que podem reproduzir preconceitos e percepções sobre a dignidade moral dos cidadãos, de forma a negar ou restringir o atendimento a determinados grupos. Ressalta-se que essa seleção tende a acontecer apesar dos requisitos formais preverem chances iguais para acesso

dos cidadãos aos serviços, e mesmo em casos de políticas voltadas para atendimento de públicos mais vulneráveis (LIPSKY, 2019), como é o caso do serviço de acolhimento para a população em situação de rua.

Ainda, os burocratas de nível de rua trabalham sob uma dupla pressão, potencialmente contraditória. Por um lado, esses agentes são pressionados pelos gestores a aumentarem a produtividade, a rapidez e a eficiência e, por outro, sofrem pressão dos usuários do serviço que desejam um tratamento individualizado e resolutivo. Ademais, eles enfrentam a incerteza decorrente de objetivos e metas de trabalho ambíguas, vagas ou conflitantes, bem como as dificuldades em se medir e avaliar o desempenho de seus trabalhos (LIPSKY, 2019). Nesse contexto, Wilson (2000 apud LIMA; D'ASCENZI, 2017), aponta que, se os objetivos e as metas não são claros, as tarefas realizadas pelos burocratas acabam sendo definidas pelas circunstâncias do trabalho e pelas experiências prévias dos trabalhadores. Assim, quanto menos clareza houver sobre os objetivos e metas, e quanto menos precisas forem as medidas de desempenho, mais os burocratas de nível de rua irão exercer discricionariedade (LIPSKY, 2019).

Diante dessas condições, torna-se impossível a realização do trabalho em termos ideais. Nesse contexto, "os burocratas de rua não fazem o que querem, eles fazem o que podem" (BRODKIN²¹, 1994, p. 27 apud MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012), e acreditam estar fazendo o trabalho adequado dentro das limitações existentes (LIPSKY, 2019). Dessa forma, olhar para as condições de trabalho da burocracia de linha de frente ajuda a compreender que atuações problemáticas não são culpa exclusiva dos burocratas, mas envolvem também as condições estruturais com as quais eles têm de lidar (BRODKIN, 2012²² apud CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Por fim, a última condição de trabalho apresentada por Lipsky (2019) diz respeito às pessoas com as quais os burocratas de nível de rua interagem, que são, geralmente, usuários não voluntários, ou seja, que não dispõem de outra alternativa senão a utilização do serviço público (LIPSKY, 2019). Há, nesse contexto, uma inevitável assimetria na relação entre trabalhadores da linha de frente, que detêm

²¹ BRODKIN, Evelyn Z. Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. **Social Service Review**, v. 71, n. 1, p. 1–30, mar. 1997.

²² BRODKIN, E. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, Nov./Dec. 2012.

poder de decisão e domínio de linguagem técnica, e usuários, que demandam serviços públicos importantes ou até mesmo fundamentais à própria sobrevivência (DUBOIS²³, 1999 apud PIRES, 2017). Nesse contexto, Lipsky (2019) aponta que quanto mais dependente do serviço é o cidadão, maiores são os custos que estão dispostos a arcar, o que faz com que as pessoas mais pobres estejam mais sujeitas a receberem um tipo de tratamento qualitativamente inferior do Estado.

A próxima subseção apresenta quais são as tarefas primordiais realizadas pelos burocratas de nível de rua.

4.2.2 Tarefas desempenhadas para controle dos usuários

Nas burocracias de nível de rua, o controle da relação com os cidadãos garante o processamento do trabalho com certa segurança e previsibilidade. Esse controle ocorre por meio um processo social simplificador que transforma os indivíduos em usuários. Isto é, os indivíduos chegam às burocracias de nível de rua como sujeitos únicos, com diferentes experiências, personalidades e contextos de vida específicos, e são enquadrados em um número muito pequeno de categorias. Esse processo de transformação do indivíduo em usuário impacta não apenas a forma como o cidadão é visto e tratado pelos burocratas, mas também como passa a se enxergar e comportar (LIPSKY, 2019).

O controle sobre os usuários envolve algum grau de consentimento e de cooperação geral daqueles que são afetados por ele. Normalmente, a cooperação não é coagida de forma ativa nem ocorre livremente, mas emerge de uma estrutura que delimita as alternativas possíveis aos envolvidos (LIPSKY, 2019).

Lipsky (2019) aponta quatro tarefas básicas desempenhadas pelos burocratas de nível de rua para o controle exercido sobre os usuários e cada uma delas afeta de alguma forma o processo social de “construção” do usuário. Assim, os burocratas de nível de rua: i) distribuem os benefícios e sanções que devem ser fornecidos pelas organizações; ii) estruturam o contexto das interações com os usuários; iii) ensinam os usuários a como se comportar como tal; e iv) atribuem recompensas e sanções psicológicas aos usuários.

²³ DUBOIS, V. *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, 1999.

Em relação à primeira tarefa, os burocratas de nível de rua alocam benefícios e sanções, o que afeta o bem-estar relativo dos usuários. Nesse contexto, normas e regulamentos fornecem orientações sobre a elegibilidade para a política, mas a distribuição de benefícios, na prática, é negociada entre os trabalhadores – que utilizam de sua discricionariedade ou agência – e os usuários, por meio de estratégias interpessoais. A distribuição desses benefícios e sanções é operacionalizada por meio do enquadramento dos cidadãos em um número pequeno de categorias pelas quais eles passarão a ser tratados e a se enxergar (LIPSKY, 2019). Por exemplo, uma mulher em situação de vulnerabilidade, com problemas sociais, econômicos e familiares complexos chega a um serviço de assistência social e precisa ser categorizada de maneira sintética como uma beneficiária (ou não) de um programa de transferência de renda. Contudo, como a literatura mais recente tem apontado, o processo de categorização é complexo, de forma que os usuários são enquadrados não apenas nas categorias formais da política, mas também em outras categorias informais, baseadas em estigmas e senso comum (LOTTA, 2019a).

A segunda tarefa desempenhada pelos burocratas para o controle dos usuários consiste em estabelecer a estrutura das interações: onde elas irão acontecer, com que frequência, em que circunstâncias, com que recursos. Essa estrutura delimita a gama de comportamentos que pode ser adotada pelos usuários e permite que os burocratas de nível de rua lidem com eles sob circunstâncias mais favoráveis ao controle. Desse modo, o comportamento perturbador, antagônico, ou não cooperativo do usuário é desencorajado antes que aconteça. Para isso, os burocratas de nível de rua desenvolvem rotinas, que preparam as pessoas para alcançar o *status* de usuários (LIPSKY, 2019).

Uma terceira tarefa consiste em ensinar o papel de usuário, ou seja, ensinar qual é o comportamento esperado daquele cidadão. Muitas dessas lições são apreendidas no próprio cumprimento das rotinas estabelecidas. Mas, além disso, os burocratas de nível de rua dão sugestões quanto ao grau de respeito esperado, comunicam as penalidades, informam aos usuários qual deve ser o nível de expectativa em relação ao serviço e fornecem informações sobre o funcionamento do sistema (LIPSKY, 2019). Por exemplo, é o caso de professores ao exigirem uniforme e silêncio em sala; de policiais ao aplicarem sanções a comportamentos indesejados; ou de assistentes sociais ao ensinarem aos pais o tratamento correto que deve ser dado para as crianças. Assim, do ponto de vista mais sociológico, essa tarefa pode

ser interpretada como um ensinamento de “bons comportamentos”, e é realizada em um contexto de assimetria de poder entre trabalhadores e usuários, além de envolver julgamentos morais dos trabalhadores sobre o que é certo ou errado (LOTTA, 2019a).

Por fim, a quarta tarefa do controle sobre os usuários consiste em atribuir recompensas e sanções psicológicas. Conforme mencionado, os burocratas de nível de rua atuam em um contexto de assimetria de poder em relação aos usuários, de forma que esses trabalhadores podem ser vistos pelos cidadãos como símbolos de autoridade. Assim, a forma como os burocratas de nível de rua interagem com os cidadãos é capaz de gerar impactos psicológicos, positivos e negativos, nesses indivíduos (LIPSKY, 2019). Portanto, as interações realizadas na linha de frente, além dos efeitos alocativos, geram efeitos simbólicos nos usuários (PIRES, 2019).

Nesse contexto, quanto maior é o envolvimento do usuário com as organizações e seus funcionários, mais fortes são as implicações psicológicas dessas interações. Por essa razão, a dependência dos mais pobres pelos serviços públicos cria um contexto em que as relações com os burocratas de nível de rua podem ter importantes implicações psicológicas, podendo gerar sentimentos de dependência e impotência. Além disso, instituições que impactam diversas dimensões da vida das pessoas – como é o caso dos serviços de acolhimentos institucional – têm grande influência sobre o desenvolvimento da personalidade dos usuários (LIPSKY, 2019).

Apresentadas as tarefas primordiais realizadas pelos burocratas de nível de rua, é possível inferir que a realização dessas atividades não é feita de forma neutra, automática ou desprovida de personalização, visto que envolvem o exercício da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua. Nesse contexto, a discricionariedade é um conceito central para os estudos que têm como pressuposto a ideia de que a implementação envolve processos decisórios realizados por vários atores (LOTTA, 2019a). Ele será apresentado e analisado na próxima subseção, que aborda também o conceito de agência, apontado pela literatura mais recente como outro elemento analítico do processo de implementação de política pública (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012).

4.2.3 Discricionariedade e agência das burocracias de rua

Nos estudos sobre burocracia, tem prevalecido o conceito de ato discricionário como aquele que prevê algum grau de arbitrariedade do burocrata ainda dentro dos limites legais de sua atuação (LOTTA; SANTIAGO, 2017). Dito de outra

forma, discricionariedade pode ser entendida como liberdade dentro de constrangimentos (HUPE²⁴, 2013 apud LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade porque não é possível que as normas e regras abarquem todas as alternativas e situações possíveis de acontecerem na linha de frente. Além disso, muitas vezes, tarefas complexas exigem respostas subjetivas, demandando, de forma legítima, observação e julgamentos sensíveis, que não são redutíveis a formatos pré-definidos. Ainda, o exercício da discricionariedade é algo esperado do trabalhador com determinada formação profissional quando se encontra em seu campo de atuação (LIPSKY, 2019).

Lotta e Santiago (2017) apontam para a diferenciação existente na literatura entre discricionariedade enquanto espaço para ação (ou espaço da discricionariedade) e discricionariedade enquanto ação (ou exercício da discricionariedade). A primeira dimensão, o espaço da discricionariedade, se refere à liberdade – limitada por regras, fatores organizacionais e orientações dos superiores – que os burocratas dispõem para fazer escolhas. Portanto, a discricionariedade enquanto espaço só existe porque há uma estrutura normativa e organizacional que possibilita que os burocratas de nível de rua disponham dessa “margem de manobra” para realizarem escolhas. Trata-se de um elemento contratual, isto é, atores políticos delegam aos burocratas de nível de rua a liberdade para aplicarem as normas ao caso concreto, tomando decisões dentro dos constrangimentos existentes.

A discricionariedade enquanto espaço de ação é um conceito relativo, ou seja, pode ser mais ou menos extensa a depender de alguns fatores. Primeiramente, sua extensão depende de como as normas e regras estão desenhadas. O espaço da discricionariedade tende a ser maior quanto mais genéricas e/ou ambíguas forem as normas e regras, visto haver mais brechas para interpretações variadas; e quanto mais sobrepostas e conflituosas elas forem, visto que irão exigir mais escolhas sobre qual delas adotar. Ainda, o espaço da discricionariedade é influenciado pela forma de atuação dos gestores de alto escalão, visto que cabe a eles a tomada de decisões que impactarão o grau de discricionariedade dos burocratas de nível de rua, ainda que estes façam oposição à redução dos seus poderes discricionários. Além disso, o espaço da discricionariedade é influenciado por elementos organizacionais, como a

²⁴ HUPE, P. Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. **DMS-Der Moderne Staat**, [S.l.], v. 2, p. 425-440, 2013.

gestão, o controle, a relação de mando e obediência, a padronização de processos (LOTTA; SANTIAGO, 2017; LOTTA, 2019a).

Ainda, essas margens de manobra para atuação se ampliam de maneira proporcional à distância existente entre os agentes que materializam a política pública e aqueles que as formulam (BARROS²⁵, 2008 apud DUBOIS, 2019). O espaço da discricionariedade também tende a ser mais extenso em contextos de políticas públicas com baixa prioridade política. Sem pretender esgotar os elementos que influenciam o espaço da discricionariedade, importa pontuar que, quanto maior é o grau de discricionariedade, maior é a tendência de os burocratas de nível de rua desempenharem um papel decisivo no direcionamento de uma política pública (DUBOIS, 2019), e, portanto, torna-se mais importante compreender o comportamento desses atores (LIPSKY, 2019).

O espaço da discricionariedade será o mesmo para todos os burocratas de nível de rua que atuam sob as mesmas regras e na mesma equipe. Contudo, isso não significa dizer que todos irão agir da mesma forma, o que indica que outros elementos também irão influenciar como a discricionariedade é exercida (LOTTA, 2019a). Portanto, é necessário abordar a segunda dimensão da ideia de discricionariedade, o exercício da discricionariedade, que corresponde à forma como, de fato, os atores agem.

A literatura vem analisando, ao longo do tempo, os elementos que orientam e influenciam o exercício da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua. Por exemplo, determinadas correntes analíticas, de caráter sociológico, analisam aspectos sociais e culturais, como o sentimento de pertencimento social, valores, visões de mundo, julgamentos, dentre outros aspectos da subjetividade dos burocratas de nível de rua, para entender como esses atores atuam (DUBOIS²⁶, 1999; MAYNARD-MOODY; MUSHENO²⁷, 2003; RILEY; BROPHY-BAERMANN²⁸, 2005 apud LOTTA; SANTIAGO, 2017). Há também na literatura evidências sobre fatores

²⁵ BARROS, F. de. Les acteurs municipaux et "leurs" étrangers (1919-1984): gains et contraintes d'un détour communal pour l'analyse d'un travail de catégorisation étatique. *Genèses*, v. 72, n. 3, p. 42-62, 2008.

²⁶ DUBOIS, V. *op. cit.*, 1999.

²⁷ MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

²⁸ RILEY, Dennis D.; BROPHY-BAERMANN, Bryan E. **Bureaucracy and the Policy Process**. Lanham: Rowman and Littlefield, 2006.

relacionados ao sistema, como modelo de Estado, modelo de democracia, de federalismo, cultura nacional, entre outros (LOTTA, 2019a).

Contudo, Maynard-Moody e Musheno (2012) sugerem uma substituição do uso do conceito de discricionariedade. Conforme explicado, enquanto espaço para ação, a discricionariedade refere-se à liberdade que os burocratas de nível de rua dispõem para aplicar as normas e regras ao caso concreto, dentro dos constrangimentos existentes. Essa liberdade é concedida para que seja exercida de forma consistente à autoridade política e hierárquica. Entretanto, os autores argumentam que diversos estudos empíricos na área vêm mostrando que, muitas vezes, os burocratas de nível de rua atuam fora dos limites impostos pelas normas e autoridades hierárquicas.

Como exemplo, Maynard-Moody e Musheno (2012) citam o estudo realizado por Epp, Maynard-Moody e Haider-Markel (ainda não publicado à época) que analisou a atuação dos policiais, nos Estados Unidos, em blitzes investigatórias que buscam apreender suspeitos do cometimento de crimes, principalmente de tráfico de drogas. No distrito analisado, a discriminação racial é expressamente vedada por leis e regras da política, inclusive sob pena de demissão dos policiais, e os chefes de polícia consideram que a discriminação racial é inaceitável e pouco profissional. Ainda assim, constatou-se que os policiais param duas vezes mais negros do que brancos, mesmo quando controladas variáveis socioeconômicas e comportamentais dos indivíduos. Nesse caso, a atuação dos policiais orienta-se por julgamentos subjetivos e estereótipos sociais, ainda que as normas indiquem expressamente a proibição de condutas discriminatórias.

Como os burocratas de nível de rua comumente extrapolam os limites definidos pelas normas em contextos de tensão entre a estrutura normativa e as situações vivenciadas na linha de frente, Maynard-Moody e Musheno (2012) propõem uma mudança de perspectiva analítica, em que o foco passa a recair sobre os processos de julgamento realizados pelos burocratas na interação com os usuários e não nos limites impostos por normas abstratas. A mudança consiste em passar de uma narrativa agente-estado para uma narrativa agente-cidadão: na primeira, o foco é o burocrata de nível de rua como trabalhador amarrado a restrições legais, políticas e administrativas, que usa da autoridade delegada (espaço para discricionariedade) para combinar a ação com a lei; já na segunda, os trabalhadores se concentram em quem são os cidadãos, em como os enxergam, de forma que a obediência cultural e

social se impõe à obediência legal. Assim, as decisões são guiadas por julgamentos sobre o valor moral dos usuários – julgamentos estes que são moldados por forças institucionais de dentro e de fora do Estado –, pela interação entre as identidades do trabalhador e do cidadão, e pela forma como os cidadãos reagem à assimetria de poder existente entre eles e os burocratas (MAYNARD-MOODY; MUSHENO²⁹, 2003 apud MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012).

Essa mudança de foco de análise condiz com a própria visão que os burocratas de nível de rua têm de si próprios e de suas funções. Segundo os autores, ao analisarem como os burocratas de nível de rua narram seus próprios trabalhos, estes se veem como pessoas que trabalham para os cidadãos, fazendo julgamentos sobre as situações que encontram na linha de frente, e não como profissionais do Estado executores de regras (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012).

Para consolidar essa mudança de perspectiva, os autores propõem que, nos estudos sobre burocracia de nível de rua, ao invés de ser utilizado o conceito de discricionariedade, seja empregado o conceito de agência, entendida como a habilidade de formar julgamento e realizar ações a partir desses julgamentos. Nesse contexto, o conceito de agência envolve três elementos essenciais. O primeiro é que a agência é inerente ao ser humano, ou seja, não é delegada por leis, regras ou procedimentos. O segundo é que a capacidade de formar julgamentos e agir não existe fora de contextos sociais. Assim, as regras, as normas, os costumes, os papéis sociais, as práticas, dentre outros elementos que compõem a estrutura social, restringem a ação humana, mas também a capacitam, permitindo que os “agentes conhecedores” dessa estrutura a recriem e modifiquem. Por fim, a agência somente se concretiza na interação com outras pessoas. Os autores propõem, portanto, que a ação dos burocratas de nível de rua se dá em uma lógica interativa, comunicativa e baseada em ações e julgamentos, mais do que em regras escritas ou fatores organizacionais. Dessa forma, o conceito de agência dos burocratas de nível de rua incorpora ao conceito de discricionariedade os julgamentos morais que ocorrem diante do conflito entre a normativa e as necessidades e circunstâncias dos usuários (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012).

Além disso, Maynard-Moody e Musheno (2012) propõem a utilização do conceito de improvisação pragmática no lugar do conceito de decisão discricionária.

²⁹ MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. *op. cit.*, 2003.

A improvisação pragmática consiste nas decisões tomadas no momento de conflito entre normas e situações da linha de frente, que incentivam o trabalhador a improvisar, inovar, ser criativo. Essa improvisação é feita com base em conhecimentos práticos, interação com os colegas e julgamentos sobre os cidadãos, e ocorre em razão da imprevisibilidade das situações. Para os autores, o uso do conceito de decisão discricionária ainda levava ao entendimento de que as mudanças feitas pelos burocratas de nível de rua consistem em um desvio, considerando uma lógica de comando e controle, enquanto a improvisação pragmática aponta para o caráter potencialmente positivo dessas decisões.

A próxima subseção destina-se à análise de dois componentes da atuação da burocracia de nível de rua, as práticas e os esquemas de categorização.

4.2.4 Os componentes da atuação das burocracias implementadoras

As práticas e os esquemas de categorização compõem a atuação dos burocratas de nível de rua, e constituem duas dimensões centrais para o entendimento sobre como a política pública é de fato implementada (LOTTA, 2010; LOTTI; COSTA, 2020). Os tópicos seguintes destinam-se a revisar o que a literatura aborda sobre esses dois componentes.

4.2.4.1 Práticas

De acordo com Lipsky (2019), as práticas são rotinas e simplificações realizadas pelos burocratas de nível de rua. As rotinas são padrões habituais pelos quais as tarefas são executadas, ou seja, constituem construções comportamentais. Elas ajudam a gestão da complexidade do trabalho pelos burocratas ao tornarem as tarefas e percepções mais familiarizadas. As rotinas também impactam os comportamentos que serão adotados pelos usuários, contribuindo, dessa forma, para o controle sobre eles, conforme apontado anteriormente. Já as simplificações são construções mentais que influenciam a tomada de decisões por meio da utilização de um conjunto de pistas para inferir conclusões gerais sobre um fenômeno complexo.

As práticas podem ser divididas entre práticas previstas, isto é, aquelas que delimitadas nas normas orientadoras da política pública, e práticas realizadas, entendidas como aquelas que de fato são efetivadas na linha de frente (LOTTA, 2010). As práticas realizadas podem ir de acordo, extrapolar ou até mesmo serem

contraditórias ao previsto nas normativas. Isso se dá pelo exercício da discricionariedade e da agência por parte dos burocratas de nível de rua, que precisam tomar decisões em seus encontros com os usuários, em um contexto de escassez de recursos e de indefinição quanto à qualidade, quantidade e aos objetivos específicos do serviço (LIPSKY, 2019).

Nesse contexto, segundo Lotta (2010):

Reconhece-se a existência das normas e regras que determinam as práticas, bem como a de uma administração que controla seu exercício; no entanto, mesmo que as instituições representem um esforço para moldar a ação dos indivíduos, não são determinantes. Como afirma Arretche (2001), a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. Ou seja, as instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições. (LOTTA, 2010, p. 38)

As práticas adotadas também sofrem influência de fatores organizacionais, como por exemplo a forma de atuação do gerente do equipamento. Contudo, conforme pontuado por Lipsky (2019), a linha divisória entre as práticas que são estabelecidas pela organização e as que são estabelecidas pelos burocratas de nível de rua é tênue, não sendo possível realizar essa distinção. Nesse contexto, conforme destaca o autor, as práticas realizadas pelos trabalhadores acabam sendo incorporadas e tornam-se os padrões da organização. A repetição de práticas informais pode, inclusive, fazer com que estas sejam incorporadas às normas de orientação da política.

As rotinas estabelecidas pelos burocratas de nível de rua não são neutras ou predeterminadas, visto que há formas e intensidades diferentes de se realizá-las. Isto é, existe uma diferença considerável entre as rotinas necessárias para um funcionamento minimamente eficiente da organização e o nível máximo possível de rotinização. Há, dessa forma, duas perspectivas concorrentes: as rotinas podem ser estruturadas para maximizar o controle do burocrata de nível de rua sobre o ambiente de trabalho ou para maximizar a capacidade de resposta aos usuários. Ou seja, os burocratas de nível de rua podem optar por cumprirem uma rotina mais rígida, com maior nível de padronização, ou serem menos rotineiros em suas interações, se atentando mais às particularidades de cada cidadão. Nesse contexto, é importante pontuar que as rotinas, apesar de servirem para o controle do ambiente de trabalho,

também são influenciadas pelas inclinações pessoais dos burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019).

Além de contribuírem para o controle do ambiente de trabalho, as práticas também servem para limitar o acesso ao serviço, tendo em vista que, teoricamente, não há limites para a demanda de bens públicos. De acordo com Lipsky (2019), enquanto a exclusão do *status* de usuário é normalmente realizada com base em fundamentos jurídicos, a população efetivamente excluída ou desencorajada é consequência de decisões discricionárias tomadas pelos burocratas de nível de rua.

A limitação do acesso pode ser feita por meio da imposição de custos – monetários, psicológicos ou temporais – aos usuários, que os desencorajem a buscar o serviço. Quanto aos custos monetários, as burocracias de nível de rua raramente podem cobrar pela prestação do serviço, uma vez que, por definição, os serviços públicos são gratuitos. Contudo, há formas indiretas de se impor custos monetários ao serviço, como por meio da exigência de registros em outras organizações. Isso pode custar caro ao usuário, especialmente se há a necessidade de arcar com o deslocamento para a outra organização. Ainda, os equipamentos que mantêm um horário de funcionamento padrão impõem custos monetários sobre as pessoas que não podem comparecer no horário delimitado sem comprometerem a realização de seus trabalhos (LIPSKY, 2019).

O tempo também é um custo que pode ser imposto aos usuários, que podem ter que aguardar por um longo período para serem atendidos. Diminui-se, dessa forma, a demanda por parte daqueles que não podem ou não estão dispostos a aguardar pelo atendimento. Nesse contexto, as burocracias podem decidir por arcar mais com esse custo ou repassá-los aos usuários. Por exemplo, assistentes sociais podem realizar o atendimento nos equipamentos, mas também podem fazê-lo por meio de visitas domiciliares (LIPSKY, 2019).

Mesmo instrumentos mais comuns e de aparente neutralidade, como as filas, podem racionar o serviço ao forçar os usuários a esperarem. Esse custo não é sentido pelo usuário de forma igual: longas filas para o atendimento por ordem de chegada podem beneficiar pessoas que conseguem chegar mais cedo, seja porque têm mais disponibilidade de tempo ou porque são mais disciplinadas com horários, e que podem e aceitam esperar pelo andamento da fila (LIPSKY, 2019).

A limitação da demanda pode ser feita também pela imposição de custos psicológicos ao usuário. Alguns desses custos são implícitos na própria espera por

serviços, especialmente quando os usuários interpretam que a espera é desorganizada e reflete falta de respeito. Mas também há práticas que podem desestimular o usuário a ingressar ou permanecer no serviço, como entrevistas que geram constrangimentos em razão de insistentes suspeitas de fraude e desonestidade (LIPSKY, 2019).

Outra maneira pela qual os serviços podem ser racionados é por meio da retenção de informações que os burocratas de nível de rua deveriam ou poderiam prestar aos usuários. Nesse sentido, a demanda do cidadão só será expressa se ele souber que detêm uma condição social que lhe garante o direito de ser atendido pelas agências públicas. Ainda, para conseguir acessar o serviço, o cidadão precisa entender como operar eficazmente dentro do sistema. Assim, o uso de linguagem confusa e procedimentos complexos pode funcionar como uma barreira para essa compreensão. O fornecimento de informações também está sujeito às preferências pessoais dos burocratas de nível de rua, podendo haver a disponibilização de informações a apenas alguns usuários, permitindo-lhes transitar pelo serviço de forma mais eficaz que que outros (LIPSKY, 2019).

Além disso, a existência das rotinas, por si só, já é um fator que limita que determinadas demandas cheguem aos burocratas de nível de rua. Nesse sentido, o cumprimento de procedimentos padronizados por parte dos usuários já indica quais são os limites do serviço, evitando que sejam feitas reivindicações para a ampliação da capacidade de resposta por parte dos burocratas de nível de rua. Ainda, os burocratas de nível de rua podem dispensar um tratamento pouco flexível aos usuários sob a justificativa que precisam cumprir as rotinas, visto que elas seriam uma forma de garantir um tratamento mais equânime a todos (LIPSKY, 2019).

Por fim, serão apresentados alguns estudos sobre as práticas realizadas pelos burocratas de nível de rua. Lotta (2019b) realizou uma pesquisa com agentes comunitários de saúde (ACS) que executam a política denominada “Estratégia de Saúde da Família” em quatro municípios brasileiros. Foram levantadas 108 práticas diferentes, que vão desde elementos mais esperados – como checar medicamentos, receitas, carteira de vacinação etc. – até práticas menos esperadas no exercício da profissão – como arrumar armário, fazer curativos, ensinar a cozinhar, entre outras. Ainda, constatou-se que a maioria das práticas exercidas não são previstas nas leis, regras ou documentos oficiais do programa, o que se deve, em parte, à generalidade das regras e demonstra a alta discricionariedade existente na política. Ainda, o estudo

ressalta o potencial positivo dessa variedade de práticas, que pode permitir uma adaptação maior da política aos diferentes territórios e populações, potencializando um tratamento diverso para as diferentes necessidades, isso é, promovendo equidade.

Outro estudo foi realizado por Lima e D'Ascenzi (2017), que analisaram a implementação da Política Nacional de Humanização nas unidades básicas de saúde de Porto Alegre. Os autores descobriram que a implementação da política foi guiada por uma interpretação subjetiva dos trabalhadores sobre o termo "humanização", que foi entendido como atuar de forma afetuosa, atender bem, dar bom dia, ser gentil. Assim, embora a Política tivesse como método a inclusão dos diferentes atores – trabalhadores, gestores e usuários – na produção e gestão do cuidado e nos processos de trabalho, ela acabou por não se consubstanciar em novas tarefas a serem implementadas, sendo transformada em um rótulo aplicado a ações que já faziam parte da rotina das unidades.

Esses estudos mostram como os burocratas de nível de rua adaptam aquilo que é previsto no plano formal da política para a realidade concreta com que se deparam, além de construírem outras práticas que podem extrapolar o previsto formalmente. Portanto, conhecer as práticas realizadas pelos trabalhadores é importante para a compreensão acerca do serviço que é de fato entregue aos cidadãos.

O próximo tópico analisa o segundo elemento da atuação da burocracia de nível de rua, qual seja, os esquemas de categorização.

4.2.4.2 Esquemas de categorização

A categorização consiste em um processo de agrupamento de objetos, fenômenos ou pessoas que compartilham determinado conjunto de características. Trata-se de um fenômeno interpretativo, isto é, a percepção e o agrupamento dessas características dependem da subjetividade do agente classificador (MØLLER, 2016; STONE³⁰, 2002 apud HARRITS; MØLLER, 2011).

Como já mencionado, os burocratas de nível de rua têm como uma de suas tarefas básicas enquadrar os cidadãos em categorias pré-estabelecidas, o que irá definir quem irá receber os benefícios e as sanções no âmbito do serviço (LIPSKY,

³⁰Stone, Deborah. **Policy paradox and political reason**. Brandeis: Harper Collins Publishers. 2002.

2019). Contudo, a literatura vem demonstrando que, ao exercerem suas funções em um contexto crítico e carregado de discricionariedade, os burocratas de nível de rua são influenciados por diversos elementos que vão além daqueles meramente gerenciais ou relacionados à política para decidirem “quem deve receber o quê”. Assim, acabam criando outras categorias nas quais os usuários são enquadrados, que vão além daquelas oficiais e que irão influenciar o acesso a benefícios e sanções (LOTTA; COSTA, 2020).

Nesse sentido, Harrits e Møller (2011) apontam que os burocratas de nível de rua articulam dois tipos de categorias no exercício de suas atividades: as categorias políticas e as categorias sociais. As categorias políticas são de ordem formal, delimitadas pelo conteúdo normativo formulado pelo Estado. Já as categorias sociais são aquelas construídas a partir de outros sistemas, ou seja, fora do Estado ou do campo político, por exemplo, em práticas na família, comunidade, mídia, economia. Elas possuem, portanto, uma forte dimensão simbólica e moral.

Dessa forma, as categorias políticas, isto é, aquelas que constam das normas e regras oficiais, descrevem formalmente qual é o público-alvo da política pública. Já as categorias sociais são as rotulagens que os burocratas de nível de rua atribuem aos usuários no exercício cotidiano de seus trabalhos. Elas são a forma como os trabalhadores de fato enxergam o público que atendem, o que é influenciado pelas normas da política, mas também por valores e julgamentos pessoais dos burocratas (HARRIETS; MØLLER, 2011).

As pesquisas vêm mostrando que os trabalhadores da linha de frente, nas mais diversas funções, baseiam seus julgamentos em preconceitos e estereótipos amplamente aceitos na sociedade. Entre eles, destaca-se aqueles que reforçam ideias sobre perfis sociais considerados merecedores ou não merecedores (ou até mesmo desonestos, suspeitos) (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012; PIRES; LOTTA, 2019).

A noção de merecimento pode partir de percepções dos burocratas de nível de rua sobre o nível de aderência dos usuários ao serviço. Nesse contexto, aqueles considerados mais adaptados ou mais engajados podem ser vistos como moralmente superiores e merecedores de mais investimentos que outros (TUMMERS³¹, 2017 apud PIRES; LOTTA, 2019).

³¹TUMMERS, L. The relationship between coping and job performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 27, n. 1, p. 150-162, 2017.

Ainda, Harrits e Møller (2011) ao analisarem Canguilhem³² (1989; 1994), apontam que a noção de merecimento pode estar ligada à ideia sobre o que é considerado “normal” pelos burocratas de nível de rua. Nesse contexto, a percepção sobre o que é compreendido como “normal” não necessariamente tem como parâmetro o quanto aquela situação é comumente encontrada na sociedade, mas está ligado a normas sociais dominantes, constituindo um padrão idealizado pelo qual as outras situações são julgadas. Por exemplo, a categoria “família desestruturada” só existe na medida em que há uma concepção do formato ideal de família. Assim, os usuários que mais se aproximam do padrão considerado “normal” podem ser vistos como mais merecedores de acesso à política pública. Por outro lado, aqueles considerados “desviantes” podem sofrer uma tentativa de enquadramento dentro do padrão normativo vigente.

Já um estudo realizado por Pereira e Guareschi (2017) mostra que a ideia de merecimento pode se relacionar aos motivos, de acordo com a interpretação dos trabalhadores da linha de frente, que levaram uma família ou indivíduo a determinada situação de vulnerabilidade. Os autores analisaram as representações sociais construídas por profissionais que atuam em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) sobre os usuários desse serviço e identificaram que a percepção, pelo burocrata, de que o usuário é culpado pela situação em que se encontra pode levar à ideia de que ele não merece muita atenção por parte do trabalhador ou de que não merecia estar inserido na política pública.

Dubois (2014;2019) aponta como, na prática, os critérios de acesso ao serviço público estão cada vez mais ligados a julgamentos dos agentes implementadores sobre os comportamentos dos usuários. Segundo o autor, trata-se de uma substituição da noção de direito social, característica do modelo de Estado de Bem-Estar Social clássico, para um modelo que se aproxima de uma ideia de caridade pública. Enquanto no primeiro modelo o controle burocrático se dá sobre a situação legal do indivíduo, no segundo prevalece a noção de benefícios e ajudas em espécie concedidos caso-a-caso a partir de julgamentos pessoais dos burocratas a respeito do comportamento dos usuários.

³² Canguilhem, G. **The normal and the pathological**. New York: Zone Books, 1989.

Canguilhem, G. **A vital rationalist**. New York: Zone Books, 1994.

Assim, em um contexto em que prevalecem as avaliações “caso-a-caso”, alguns fatores subjetivos passam a ser analisados pelos burocratas de nível de rua para a concessão de acesso ao serviço público: a “força de vontade” do cidadão para mudar sua situação, o seu desejo de não se manter “dependente” do serviço público e quais são seus estilos de vida; o que pode vir acompanhado de desconfianças excessivas sobre a veracidade da história contada pelo usuário. Assim, trata-se de um controle individualizado das atitudes dos cidadãos, o que reflete, em última instância, um esforço governamental mais focado em reconstruir disposições e comportamentos dos mais pobres do que em realizar mudanças estruturais na sociedade (DUBOIS, 2014).

Os esquemas de categorização construídos pelos burocratas de nível de rua têm efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários. Do ponto de vista material, a categorização é utilizada para selecionar, entre indivíduos iguais do ponto de vista legal, aqueles que irão receber benefícios e sanções, escolhendo alguns em detrimento de outros (MØLLER, 2009³³ apud LOTTA; COSTA, 2020). Na medida em que as decisões dos burocratas de nível de rua geram uma alocação desigual de recursos materiais, categorias construídas com base em preconceitos e estereótipos sociais podem levar à exclusão daqueles cidadãos que mais necessitam das políticas públicas. Ou seja, indivíduos que não gozam de posições elevadas nas hierarquias de valor social dos trabalhadores – como mães solo, pessoas em situação de uso de drogas, etc. – podem encontrar obstáculos adicionais para acessar ou se manter nas políticas governamentais formalmente destinadas a segmentos vulneráveis. Assim, em algumas circunstâncias, as interações entre os segmentos vulneráveis da população e os burocratas de nível de rua podem contribuir para reforçar (ao invés de mitigar) vulnerabilidades e formas de exclusão, perpetuando, assim, desigualdades sociais já existentes, mesmo no caso de políticas voltadas para combater desigualdades e gerar inclusão (PIRES; LOTTA, 2019; PIRES, 2019).

Do ponto de vista simbólico, é preciso considerar, primeiramente, que uma mera passagem em uma organização do serviço público pode criar um estigma. Por exemplo, um indivíduo com passagem pelo sistema prisional nunca perde completamente o estigma por parte da sociedade, visto que ele se torna um “ex-

³³Møller, M. (2009) **Solidarity and Categorization Solidarity Perceptions and Categorization Practices among Danish Social Workers**. PhD Aarhus University.

detento” (LIPSKY, 2019). Ainda, os rótulos que são atribuídos pelos burocratas de nível de rua também constituem um significativo processo de definição social, visto que impactam as opiniões que os usuários constroem de si mesmo. Assim, os usuários podem internalizar os rótulos atribuídos, de forma que eles passem a interferir em suas identidades ou reforcem em si mesmo a sua suposta “anormalidade” ou baixa estima social (LOTTA; PIRES, 2020; LOTTA; COSTA, 2020). Além disso, as categorias criadas pelos trabalhadores também podem gerar implicações do *status* do usuário na sociedade como um todo. Por exemplo, o rótulo de “família desestruturada” influencia tanto a autopercepção desta família quanto a forma como ela é vista por outras pessoas que desempenham papéis importantes na vida daquela família (LIPSKY, 2019).

Resta, ainda, apresentar alguns estudos que abordam a construção de esquemas de categorização pelos burocratas de nível de rua, bem como as possíveis consequências sobre os usuários. Lotta e Pires (2020), ao pesquisarem sobre a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) no programa “Estratégia Saúde da Família” no município de São Paulo, descobriram que os trabalhadores classificam os pacientes atendidos em três sistemas de categorização. O primeiro está ligado às categorias oficiais da política de saúde, como gênero, faixa etária ou tipo de doença, originando categorias como: crianças, homens, hipertensos, puérperas. O segundo está ligado a percepções dos trabalhadores sobre perfis sociais, étnicos ou identitários, que não são oficialmente reconhecidas pela política, e origina categorias chamados pelos autores de socioculturais, como: “os pobres”, “os nordestinos”, os “nigerianos”. O terceiro está ligado às atitudes dos usuários, e origina as categorias chamadas de comportamentais, como: “os desobedientes”; “os passivo-agressivos”; os “reclamões”. Essa variedade de formas de categorização era utilizada pelos ACS para representar quais eram os usuários “fáceis de lidar” e quais eram os “difíceis” de lidar. Por exemplo, eram utilizadas frases como “os idosos são mais fáceis de lidar”; “o mais difícil é aquele tipo reclamão”. O estudo mostra que os ACS consideram como mais merecedores de seus esforços e atenção os usuários categorizados como “fáceis”, enquanto os usuários “difíceis” são enquadrados como não merecedores. Nesse contexto, o estudo aponta que usuários de droga, pacientes com transtornos psiquiátricos e gestantes adolescentes foram frequentemente classificados como “difíceis”, e recebiam um atendimento de baixa qualidade por parte dos ACS, o que

pode contribuir para a manutenção ou deterioração da condição social dessas pessoas por meio de um ciclo vicioso de acumulação de desvantagens.

Já Oliveira e Carvalho (2019) investigaram a implementação de uma política de correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal da cidade do Rio de Janeiro. As autoras descobriram que professores e diretoras categorizavam os alunos entre “merecedores” e “não merecedores” com base, sobretudo, na “boa vontade” e no esforço em aprender demonstrados pelos estudantes. O estudo aponta uma diferença no atendimento aos alunos, seja na oferta de um reforço escolar individualizado para os “merecedores”, seja na tentativa de restrição dos critérios de elegibilidade da política para os “não merecedores”. As autoras apontam como os alunos considerados “não merecedores” frequentemente são aqueles que já acumulam processos de exclusão anteriores à escola, de forma que as categorizações acabam por potencializar a perpetuação dessa condição de exclusão.

Portanto, os estudos citados mostram como os burocratas de nível de rua categorizam os usuários, os enquadrando em escalas de merecimento que afetam a forma como o serviço vai ser ofertado para cada um deles. Assim, a categorização dos usuários pode contribuir para o agravamento de situações de vulnerabilidade e de exclusão, mesmo em políticas destinadas à superação dessas condições. No serviço de acolhimento institucional, foco deste trabalho, a análise das categorizações torna-se relevante, primeiramente, por se tratar de um serviço destinado à superação de situações de vulnerabilidade, sendo importante conhecer se o trabalho exercido pelos burocratas está indo ao encontro desse objetivo ou não. Segundo, porque a população em situação de rua é, conforme mostrado no Capítulo 2, um grupo que sofre diversos tipos de preconceitos e estigmas na sociedade, sendo importante conhecer até que ponto eles são reproduzidos pelos trabalhadores da linha de frente.

A seção a seguir apresenta uma síntese do marco teórico apresentado neste capítulo.

4.3 Resumo do capítulo

Na primeira seção deste capítulo, vimos que a etapa da implementação de uma política pública é o momento em que ela é, de fato, materializada e concretizada. Nessa fase, a política pública passa por modificações em relação à sua formulação inicial, que podem ser interpretadas tanto como “desvios de rota” comprometedores do alcance dos objetivos da política, na perspectiva *top-down*, quanto como

adaptações potencialmente positivas da norma abstrata ao caso concreto, na abordagem *bottom-up*. Nesse sentido, esta pesquisa está baseada nos pressupostos da abordagem *bottom-up*, buscando compreender a "política como ela é", com o foco na atuação dos trabalhadores da linha de frente, que tomam decisões discricionárias, possuem visões de mundo e conhecem a realidade local do público com quem interagem.

A segunda seção deste capítulo apresentou características comuns aos burocratas de nível rua levantadas pela literatura. Em relação às condições de trabalho, esses trabalhadores costumam atuar em contextos marcados pela escassez de recursos e por objetivos e metas ambíguas, o que restringe as possibilidades da realização do trabalho em termos ideais. Além disso, esses trabalhadores realizam algumas tarefas básicas que auxiliam no processo de controle da relação com os usuários, tais como a distribuição de benefícios e sanções, tanto materiais quanto psicológicos, o estabelecimento da forma como ocorrem as interações e o ensinamento dos comportamentos esperados.

Ao desempenharem tais tarefas, os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade, o que significa dizer que eles possuem relativa margem de liberdade para realizarem escolhas e tomarem decisões. Contudo, tais escolhas e decisões muitas vezes extrapolam os limites definidos nas regras e na hierarquia institucional. Nesse sentido, é importante analisar, além das normativas previstas, outros fatores sociais e culturais que influenciam a atuação dos trabalhadores da linha de frente. Por isso, alguns autores propõem uma substituição do conceito de "discricionariedade" – que é mais focado nas restrições legais, políticas e administrativas que recaem sobre o trabalhador –, pelo conceito de "agência", que enfatiza a capacidade de formar julgamentos e agir a partir da interação social e do compartilhamento de valores morais e culturais.

Por fim, a última seção apresentou dois componentes da atuação dos burocratas de nível de rua que são focos de análise deste trabalho, quais sejam, as práticas e os esquemas de categorização. As práticas consistem nas rotinas e simplificações realizadas pelos trabalhadores na linha de frente, e contribuem para o controle do ambiente de trabalho e para a limitação do acesso ao serviço. Elas podem ir de acordo ao previsto nas normativas da política, extrapolá-las ou até mesmo contrariá-las, tendo em vista o exercício da discricionariedade e o uso da capacidade de agência pelos burocratas de nível de rua quando se deparam com situações

complexas na linha de frente. Já os esquemas de categorização são agrupamentos de objetos, fenômenos ou pessoas que compartilham determinado conjunto de características. Na linha de frente, os burocratas de nível de rua articulam categorias políticas, isto é, categorias descritas nas normativas da política e que definem formalmente o público-alvo elegível; e categorias sociais, construídas a partir de outros sistemas (família, mídia, economia etc.) e que dispõem de um forte valor simbólico e moral. As categorias sociais sofrem influência dos julgamentos e percepções dos burocratas sobre o público atendido. A articulação dessas categorias na linha de frente pode gerar efeitos materiais e simbólicos nos usuários do serviço público, podendo contribuir para um agravamento de situações de vulnerabilidade.

O próximo capítulo apresenta a metodologia utilizada neste trabalho.

5 METODOLOGIA

Este trabalho se propõe a descrever a atuação dos burocratas de nível de rua no serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte, considerando que a ação destes agentes é um dos elementos importantes para compreender a implementação concreta do serviço. Nesta pesquisa, a atuação é analisada por dois componentes: as práticas realizadas pelos burocratas e os esquemas de categorização do público que eles constroem na interação com os usuários. Ambos os componentes são considerados pela literatura de burocracia do nível de rua desde Lipsky (2019) e, de lá para cá, foram mapeados empiricamente em pesquisas que coletaram narrativas dos trabalhadores que atuam na linha de frente de diferentes políticas públicas (MØLLER; M. ØSTERGAARD, 2016; LOTTA, 2010; LOTTA, 2019b; LIMA; D'ASCENZI, 2017; LOTTA; PIRES, 2020; OLIVEIRA; CARVALHO, 2019). Na esteira dessas pesquisas, optou-se, neste estudo, pela abordagem qualitativa de aproximação e análise do objeto.

As práticas constituem as rotinas e simplificações realizadas pelos burocratas de nível de rua e podem ser divididas entre: práticas previstas, isto é, aquelas que se encontram delimitadas nas normas orientadoras da política pública; e práticas realizadas, entendidas como aquelas que de fato são efetivadas na linha de frente, e que podem ir de acordo, extrapolar ou contrariar as práticas previstas (LOTTA, 2010). Já os esquemas de categorização dividem-se entre as categorias políticas, que se expressam na definição do público-alvo elegível constante das normas da política pública; e as categorias sociais, que constituem a rotulagem que os burocratas de nível de rua atribuem aos usuários no exercício cotidiano de seus trabalhos, sendo a forma como de fato enxergam o público que interagem (HARRITS; MØLLER, 2011).

Neste trabalho, as práticas previstas e as categorias políticas foram identificadas por meio da análise documental das normativas referentes aos Serviços da Alta Complexidade do SUAS, especialmente quanto ao Serviço de Acolhimento Institucional para adultos e famílias. Já as práticas realizadas e as categorias sociais construídas na linha de frente foram identificadas por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com os técnicos de nível superior que trabalham no Albergue Tia Branca, que oferta o serviço de acolhimento institucional para adultos, na modalidade casa de passagem, no município de Belo Horizonte.

A seleção do equipamento foi feita, primeiramente, com base no público-alvo atendido. Diante do interesse em conhecer os julgamentos e estereótipos sobre a população em situação de rua, buscou-se equipamentos que atendiam ao público masculino, tendo em vista que ele compõe, segundo dados do Cadastro Único, 83,5% das pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte (DIAS, 2021). Ainda, optou-se por equipamentos da modalidade casa de passagem, por supor que, nessa modalidade, o público atendido é mais heterogêneo, correspondendo a uma amostra de maior representatividade das pessoas em situação de rua. Essa suposição se embasa no fato de que as casas de passagem atendem diariamente a um público massivo e que acessa diretamente o equipamento, sem a necessidade de intermediação de algum agente (CMAS/BH, 2017). A partir desses dois critérios, foi escolhido analisar a atuação da equipe técnica do Albergue Tia Branca, tendo em vista ser o único equipamento da cidade na modalidade casa de passagem que oferta o serviço de acolhimento exclusivamente para o público masculino.

Após a seleção do equipamento, o projeto que deu origem a esta pesquisa foi submetido à aprovação da Gerência de Gestão dos Serviços de Alta Complexidade (GGSAC) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, tendo sido recebida a devida autorização para a realização do trabalho. Todos os entrevistados também autorizaram o uso dos dados coletados nas entrevistas por meio da assinatura de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

As entrevistas ocorreram em setembro de 2021 pela plataforma online *Google Meet*, em virtude do contexto de pandemia de Covid-19. Elas foram guiadas por um roteiro semiestruturado (Anexo I) dividido em três blocos contendo questões sobre: i) a rotina de trabalho; ii) a percepção dos agentes sobre o público atendido; e iii) as condições de trabalho no equipamento.

Foram entrevistados todos os técnicos de nível superior que compunham a equipe do equipamento à época, em um total de sete trabalhadores, sendo que seis eram do sexo feminino e um do sexo masculino. Tendo em vista que a maioria da equipe é composta por mulheres, assim como são mulheres a maioria dos agentes implementadores da Política de Assistência Social no Brasil (BRASIL, 2018a), iremos nos referir aos agentes no feminino. Entre as sete entrevistadas, três eram formadas no curso de Psicologia e quatro no curso de Serviço Social. As entrevistadas apresentavam idades não muito destoantes, entre 36 e 46 anos, cuja média é de 41 anos. Quanto ao tempo de serviço no equipamento, duas das entrevistadas

apresentavam um período que destoava dos demais: uma técnica trabalhava no equipamento há onze anos e outra há somente um mês. As outras técnicas apresentam tempo de serviço no equipamento semelhantes, que, em média, é de um ano e nove meses.

A sistematização e interpretação das informações coletadas com as entrevistas foi feita por meio de análise qualitativa temática indutiva (YIN, 2016). Neste caso, as práticas e os esquemas de categorização são os conceitos gerais que guiaram a pesquisa empírica, mas a codificação dos textos que evidenciam os achados da pesquisa emergiu do próprio material empírico. As entrevistas foram transcritas e esse material foi sistematizado em uma planilha de *Excel* para auxiliar na busca de padrões ou regularidades nas práticas realizadas pelas agentes e nas classificações e representações dos usuários.

A partir desse levantamento e da sistematização das práticas realizadas e categorias sociais identificadas com as entrevistas, foi realizada uma comparação entre o previsto nas normativas e o realizado na linha de frente. Essa comparação ajuda a conhecer como os burocratas de nível de rua implementam o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte. Isto é, ajuda a conhecer, ainda que parcialmente, “a política como ela é”. Ainda, a comparação ajuda a conhecer como os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade e capacidade de agência para adaptarem as práticas descritas nas normas abstratas ao caso concreto, criarem outras práticas não previstas nas normas, e (re) definirem o público que lidam cotidianamente.

No caso específico das práticas, além dessa comparação, analisou-se as práticas realizadas pela maioria das entrevistadas e as realizadas por menos da metade das entrevistadas, à luz de Lotta (2010). Tal classificação ajuda a identificar o exercício da discricionariedade na implementação do serviço, tendo em vista que as práticas realizadas pela maioria das técnicas tendem a ser mais institucionalizadas, com menor margem de discricionariedade na escolha entre fazê-las ou não, enquanto as práticas realizadas por menos da metade das entrevistadas tendem a ser mais discricionárias.

Os dois próximos capítulos dedicam-se à análise dos resultados encontrados. O capítulo a seguir apresenta as práticas e categorias políticas encontradas a partir da análise documental das normativas do serviço, e o sétimo capítulo apresenta as práticas realizadas pelas trabalhadoras, bem como os

esquemas de categorização articulados por elas na linha de frente do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte.

6 CATEGORIAS POLÍTICAS E PRÁTICAS PREVISTAS NAS NORMATIVAS E TEXTOS ORIENTADORES

Este capítulo apresenta os resultados da análise das normativas e dos demais textos orientadores do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua e está dividido em duas seções. A primeira descreve a categorização política do público do serviço, isto é, qual é o público-alvo elegível do serviço segundo as normas que o regulamentam, conforme definição dada por Harrits e Møller (2011). A segunda descreve as práticas previstas nos textos normativos e orientadores do serviço.

Conforme discutido no Capítulo 4, as prescrições formais da política influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua, mas não são suficientes para determinar o que de fato irá acontecer na linha de frente. Portanto, o previsto no campo formal servirá de base para a comparação com as práticas realizadas e categorias construídas pelas técnicas que trabalham no equipamento selecionado, ajudando a compreender como as trabalhadoras exercem discricionariedade e utilizam da capacidade de agência para adaptar o previsto formalmente ao contexto específico em que atuam.

O mapeamento das categorias políticas e das práticas foi feito a partir de consultas a textos orientadores da política de proteção social especial e a normativas federais sobre o SUAS e sobre a população em situação de rua. Ainda, foi analisada uma normativa municipal sobre os serviços socioassistenciais destinados à população em situação de rua em Belo Horizonte. O quadro 6 apresenta os documentos analisados:

Quadro 6: Documentos sobre o serviço de acolhimento institucional utilizados na pesquisa.

Documento	Descrição	Referência
Política Nacional da Assistência Social	Orienta a implementação do SUAS, trazendo definições, princípios e diretrizes da Política de Assistência Social.	Brasil, 2004
Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	Realiza a padronização, em todo território nacional, dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.	Brasil, 2014
Caderno para curso de atualização sobre a organização e oferta dos serviços da Proteção Social Especial	Integra o material do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), que visa qualificar os trabalhadores que atuam no SUAS.	Brasil, 2016
Livro do curso "Proteção social no SUAS a indivíduos e famílias em situação de violência e outras violações de direitos: fortalecimento da rede socioassistencial"	Livro elaborado para subsidiar curso destinado à qualificação dos profissionais que atuam na implementação da PNAS e do SUAS, visando o aprimoramento do cuidado e da atenção que dispensam no enfrentamento da problemática da violência e outras violações de direito.	Brasil, 2018b
Decreto nº 7.053/2009	Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.	Brasil, 2009
Resolução nº 030/2017, do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte (CMAS/BH)	Estabelece os parâmetros de oferta serviços socioassistenciais voltados para população em situação de rua no município de Belo Horizonte	Conselho Municipal da Assistência Social de Belo Horizonte, 2017

Fonte: Elaboração própria.

6.1 O público-alvo do serviço de acolhimento segundo as normativas e os textos orientadores

De forma geral, o público-alvo da Assistência Social são famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e de risco pessoal e social por direitos violados. Essas pessoas são reconhecidas como sujeitos de direitos. Ou seja, a política pública de assistência social não é uma ação voluntarista, benevolente, caritativa ou de prestação de favor, ela é um direito garantido pelo Estado brasileiro. Esse reconhecimento parte da compreensão que as situações vividas por essas famílias e indivíduos constituem fenômenos sociais, isto é, elas ultrapassam o âmbito do privado e do subjetivo, e refletem a estrutura social brasileira, marcada pela pobreza, desigualdade social e discriminação histórica de determinados grupos (população negra, mulheres, LGBT, indígenas, comunidades tradicionais), que permanece reproduzindo subalternidades. Rompe-se, dessa forma, com a lógica de culpabilização do indivíduo e das famílias como as únicas ou principais responsáveis por sua condição de vida e pelas violações vividas (BRASIL, 2016).

Além dessa visão mais ampla do público-alvo da Política de Assistência Social, as normativas analisadas descrevem o público-alvo específico do serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias. Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014), esse serviço “é previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência, ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento”, devendo acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar.

Já a Resolução nº 030/2017, do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte (CMAS/BH), também descreve o mesmo público-alvo, mas aponta que o serviço de acolher com privacidade pessoas do mesmo gênero, e não do mesmo sexo. Assim, segundo a Resolução, “as pessoas deverão ser acolhidas – em unidades, alas ou quartos – conforme sua identidade de gênero”, descrevendo a identidade de gênero como a “dimensão da identidade de uma pessoa que diz respeito à forma como se relaciona com as representações de masculinidade e feminilidade e como isso se traduz em sua prática social sem guardar relação necessária com o sexo atribuído no nascimento”, conforme proposto pela Resolução do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais nº 11, de 18 de dezembro de 2014.

Ainda, a Resolução do CMAS/BH pontua que, no caso de pessoas em situação de migração/refúgio, o serviço de acolhimento deve considerar as especificidades trazidas por normativas de políticas para esse público específico, que não se confundem com os fundamentos da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Portanto, infere-se que há uma diferenciação entre as pessoas em situação de rua (ainda que a migração tenha contribuído para essa situação) e as pessoas que se encontram em trânsito sem condições de autossustento.

O conceito de população em situação de rua, conforme já mencionado, é trazido pela Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, que define esse segmento como um grupo populacional heterogêneo, que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular. São pessoas que se utilizam dos logradouros públicos e as áreas degradadas com espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Já o Caderno do “Curso de atualização sobre a organização e oferta dos serviços da proteção social especial” (BRASIL, 2016) ressalta que o reconhecimento dos direitos sociais dessa população passa, necessariamente, pela compreensão de que a vida nas ruas decorre de situações complexas que afetam indivíduos e famílias, que devem ser consideradas no contexto dos problemas que marcam a estrutura social brasileira. Ainda, é reconhecida a força de mobilização dessa população para buscar politicamente transformações individuais e coletivas. Essa perspectiva a respeito da população em situação de rua reforça a visão da política socioassistencial brasileira sobre seu público-alvo de forma geral, qual seja: indivíduos que são detentores de direitos, que se encontram em situação de vulnerabilidade social e risco por direitos violados, mas que possuem possibilidades e capacidades que podem e devem ser desenvolvidas. Assim, a percepção sobre o público-alvo não pode considerar somente as ausências, mas também deve levar em conta as presenças, as forças e os desejos para se superar a situação atual (BRASIL, 2004).

Portanto, a partir da análise documental realizada, é possível inferir que o público-alvo é descrito de forma positiva, sendo reconhecido como sujeitos de direitos, e não como alvo de ações caritativas do Estado. Essa construção positiva do público é feita a partir de uma compreensão de que as vulnerabilidades vivenciadas estão inseridas em problemas estruturais da sociedade brasileira, sendo adotado o discurso

de não culpabilização do indivíduo pelas situações de vulnerabilidade em que se encontram.

A próxima seção destina-se à análise das práticas previstas nas normativas e nos textos orientadores para as técnicas do serviço de acolhimento institucional.

6.2 Práticas previstas

Nos serviços da Política de Assistência Social, os técnicos têm o desafio de mediar uma leitura macrossocial – que envolve uma análise crítica do contexto social, econômico, histórico, político e social –, com uma leitura microssocial, analisando a interação entre pequenos grupos e aproximando-se o máximo possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem (BRASIL, 2004; BRASIL, 2016). Nesse sentido, é necessário conjugar as percepções acerca das individualidades dos usuários com a reflexão sobre os fenômenos sociais e as especificidades de cada público.

O trabalho social que deve ser desempenhado por esses técnicos é composto por um conjunto de procedimentos de caráter fortemente relacional entre eles e os usuários. Nesse contexto, o trabalho social é baseado na ideia de técnicos de referência, que deverão construir com os usuários vínculos de confiança a partir de uma relação profissional, comprometida e de respeito. É a partir do vínculo que se desenvolve uma parceria com o cidadão, provocando a reflexão sobre sua situação e a busca por estratégias para a construção de novos caminhos e ressignificação das trajetórias, individuais e coletivas, por meio do reconhecimento de seu potencial e da consciência crítica da realidade social. Para tanto, são necessários tempo, escuta e trabalho qualificados, feitos a partir da conjugação das dimensões técnicas (conhecimento), éticas (valores e atitudes) e políticas (participação coletiva e transformação) (BRASIL, 2016).

O trabalho social no SUAS deve ser sempre proativo na prevenção e na proteção da população em relação a situações de privação social e violação de direitos, extrapolando o trabalho no espaço físico institucional e requerendo criatividade na construção de metodologias e estratégias de ação. Ainda, o trabalho social se orienta a partir da intencionalidade, ou seja, do que se pretende alcançar, que deve estabelecido em conjunto com o usuário. Deve, portanto, romper com a lógica voluntarista e de improviso (BRASIL, 2016).

O trabalho social deve, ainda, ser interdisciplinar e realizado em equipe, tendo em vista que as vulnerabilidades e violações de direitos derivam de situações complexas e multifacetadas. Deve-se, também, buscar estimular a mobilização e a participação dos usuários em espaços de decisões políticas, tanto na demanda por direitos, quanto na elaboração de políticas públicas (BRASIL, 2016).

Especificamente em relação ao serviço de acolhimento institucional, os procedimentos que compõem o trabalho social estão listados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014) e, no caso do município de Belo Horizonte, são detalhados na Resolução CMAS/BH nº 030/2017. Eles serão apresentados a seguir, sendo entendidos, neste trabalho, como as práticas previstas do serviço.

As primeiras práticas estão associadas à segurança de acolhida, que diz respeito tanto às instalações físicas adequadas quanto à ação profissional, que deve se dar de forma receptiva e acolhedora durante todo o desenvolvimento do trabalho. A primeira prática se refere à **inserção do cidadão no serviço**, quando será realizado um primeiro atendimento, feito com atenção personalizada, escuta cuidadosa e humanizada, respeitando os limites impostos pelas circunstâncias vivenciadas pelos acolhidos. Ainda, será feita a **ambientação do usuário**, com a apresentação do espaço físico e das normas e regras de convivência. Como a acolhida não se refere somente ao primeiro contato, a equipe de profissionais da unidade deve se apresentar como referência para quaisquer necessidades dos usuários e se certificar de que eles têm clareza sobre a quem podem recorrer. Nesse sentido, a equipe de referência deve estar disponível para atender de forma personalizada as demandas dos usuários, bem como de suas famílias, identificando as necessidades e prestando os esclarecimentos necessários para que conheçam o serviço (CMAS/BH, 2017).

A segunda prática é o **encaminhamento do usuário para a inclusão no Cadastro Único**, caso este ainda não seja cadastrado. Concomitantemente, os profissionais devem realizar articulações em rede com os demais serviços socioassistenciais para definir o endereço de referência que será utilizado para cadastramento e assegurar o acompanhamento dos usuários, de acordo com suas necessidades. A inclusão no Cadastro Único é considerada de extrema importância, sendo entendida como uma ação que garante a visibilidade dos usuários/famílias em situação de desproteção social pelas políticas públicas. Ainda, o Cadastro Único deve

ser acessível ao serviço para ser utilizado como fonte de informações para a organização da atenção socioassistencial (CMAS/BH, 2017).

Outra prática consiste nos **atendimentos individuais ao usuário**. Eles são realizados com intuito de proporcionar escuta qualificada, identificar as necessidades socioassistenciais, informar, esclarecer e orientar os usuários. Nos atendimentos individuais são feitas **orientações sobre cuidados pessoais e encaminhamentos**, além de serem promovidas reflexões sobre vínculos familiares e comunitários, protagonismo, autonomia e construção de projetos de vida. Ainda, deve se promover o entendimento sobre os direitos individuais e sociais, as formas de violação, as garantias de sua efetivação, as respostas e os recursos com os quais os indivíduos podem contar na rede socioassistencial e nas diversas políticas públicas, disponibilizando orientações sobre os órgãos de defesa existentes no território, suas atuações, competências, meios e formas de acesso (CMAS/BH, 2017).

Como os usuários têm como característica os vínculos familiares fragilizados ou rompidos, a equipe técnica tem o trabalho constante de resgate desses vínculos e envolvimento da família no processo de trabalho. Nesse sentido, são previstos **atendimentos ao grupo familiar**, realizados por iniciativa do técnico responsável pelo acompanhamento ou por procura espontânea da família. Eles têm como objetivo acolher a família, entender os motivos pelos quais o usuário se encontra em situação de rua, orientar sobre o acesso a direitos e promover encaminhamentos necessários. Quanto ao atendimento das famílias em domicílio, devem-se avaliar a necessidade caso a caso, mas sempre deve ser feita em articulação com os demais serviços socioassistenciais, para não sobrepor ações de acompanhamento. Esse envolvimento é reconhecido como essencial ao alcance da superação de vida nas ruas (CMAS/BH, 2017).

São também práticas previstas na normativa a **realização de oficinas e atividades coletivas de convívio e socialização**, que visam estimular o convívio familiar, grupal e social, além de promover o debate sobre temas sociais, tais como o enfrentamento do racismo, machismo/sexismo, LGBTfobia/heterossexismo. Entre essas práticas, também consta a realização periódica de **assembleias para pactuação de regras e normas de convivência na unidade** (CMAS/BH, 2017).

Ainda, a equipe técnica deve incentivar a mobilização política dos usuários, de modo a somar esforços para o melhor atendimento da população em situação de rua. Devem ser desenvolvidas **atividades para a construção e fortalecimento de**

redes de apoio, com a participação de pessoas em situação de rua, pessoas que já superaram tal situação e representantes de movimentos sociais. Para isso, recomenda-se a criação de comissão de usuários para atuação em conjunto com a unidade. Ainda, deve se incentivar a participação social dos usuários em organizações de caráter coletivo em prol da defesa de seus direitos, incluindo o enfrentamento do racismo, machismo/sexismo, LGBTfobia/heterossexismo (CMAS/BH, 2017).

São previstas também uma série **de orientações e encaminhamentos dos usuários para o acesso à rede de serviços**, programas, projetos e benefícios locais, ofertados tanto pela Rede SUAS quanto pelas demais instituições. Os encaminhamentos devem ser formalizados e monitorados para avaliar a sua efetividade, sendo necessário, por vezes, contatos prévios e posteriores entre o serviço de origem e os demais serviços, programas e projetos. É importante que a equipe de referência conheça os serviços ofertados no município e se façam também conhecidos/as por tais serviços (CMAS/BH, 2017). Devem ser **criados fluxos de referência e contrarreferência entre as instituições**, a fim de que os encaminhamentos ocorram independentemente de quem seja o trabalhador que esteja atuando no caso. Ainda, qualquer encaminhamento deve ser feito em consenso com o usuário, o qual deve ser orientado, de maneira clara e objetiva, sobre tudo que deverá acontecer no decorrer do procedimento. Esses encaminhamentos constituem importantes instrumentos de acesso a direitos e alimentam a formação de uma rede de proteção social que articula diversos saberes e práticas para lidar com a complexidade das situações de vulnerabilidade social (BRASIL, 2018b).

Os encaminhamentos podem ser feitos tanto para a rede intrasetorial, composta pelos demais serviços socioassistenciais do SUAS, quanto para a rede intersetorial, composta por outras instituições públicas e privadas. Dentre os serviços da rede intrasetorial, estão o Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Acolhimento para Atendimento a Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Proteção e Atendimento Integral com a Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, ofertado nos CRAS; Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado no CREAS; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertados no Centros POP; e outros serviços da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Ressalta-se que, no caso específico do encaminhamento para o Serviço de Acolhimento para Atendimento a Pessoas em Situação de rua na modalidade abrigo

institucional, a Resolução prevê que deve haver a solicitação de vaga para a chamada “Central de Vagas” do município, bem como uma discussão de caso entre o técnico do serviço encaminhador e o técnico do albergue (CMAS/BH, 2017).

Já os encaminhamentos para a rede intersetorial buscam ampliar a perspectiva da proteção social e visando a atender à complexidade das demandas de cada caso (BRASIL, 2018b). Nesse sentido, são realizados encaminhamentos para acesso à documentação pessoal, bem como para serviços e projetos das políticas de segurança alimentar, saúde, esporte, cultura, lazer, habitação, educação, entre outras. Ainda, compõem a rede intersetorial os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Centros de Defesa, dentre outros. Por fim, em articulação com o órgão gestor, o serviço deve desenvolver ações de articulação com o Sistema de Segurança Pública voltadas para a proteção da população em situação de rua (CMAS/BH, 2017).

A normativa também descreve alguns instrumentos a serem elaborados pela equipe técnica. O primeiro é o **Plano individual e/ou familiar de atendimento (PIA)**, que consiste no instrumento metodológico que norteará todo o acompanhamento social. Ele deve refletir as necessidades e demandas dos usuários, bem como os objetivos e metas que se pretendam alcançar a partir dos atendimentos e das demais ações a serem realizadas em rede. O PIA deve especificar quem é o usuário, sua trajetória de vida, inclusive sua história em outras instituições ou serviços de atendimento, suas referências, seus vínculos familiares, comunitários e redes sociais de apoio, suas demandas e anseios, bem como potencialidades e oportunidades vislumbradas. Além de discutir e planejar as ações com os usuários, o PIA tem a função de organizar a atuação interdisciplinar da equipe e delinear, operacionalmente e metodologicamente, o caminho a ser seguido por todos os profissionais, possibilitando o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados. Destaca-se a importância de se realizarem reuniões periódicas dos profissionais visando ao planejamento, o acompanhamento contínuo e à avaliação das ações, que indiquem, inclusive, a necessidade de revisão do próprio PIA (CMAS/BH, 2017).

Outro instrumento previsto é o Estudo Social ou **Estudo de Caso**, que consiste no estudo aprofundado da situação do indivíduo ou família em situação de rua, considerando sua trajetória, seu contexto social, vinculações, projetos e anseios. Esse estudo parte das informações disponíveis, mas inclui também os resultados de

intervenções realizadas, considerando o acompanhamento no serviço de acolhimento e demais atendimentos na rede. Seu objetivo é dar o melhor direcionamento das intervenções realizadas durante o acompanhamento especializado. Sua elaboração pode contar com a participação de profissionais da rede que também estejam atendendo aquele indivíduo, profissionais do órgão gestor da política e com a supervisão/assessoria de profissionais externos, com vasta experiência, que possam contribuir para o aprofundamento da compreensão do caso e delineamento de novas possibilidades de intervenção (CMAS/BH, 2017).

Além desses instrumentos de acompanhamento do usuário, outras práticas relacionam-se ao **registro, consulta de informações e prontuários**. Os dados e as informações referentes aos usuários, atendimentos, acompanhamentos, encaminhamentos e demais ações desenvolvidas pelo serviço/unidade devem ser lançadas em sistemas de informação, garantindo o sigilo das informações. Deve ser garantido, em instrumentos de cadastro, o registro exclusivo do nome social, mantendo registro administrativo que faça vinculação entre o nome social e a identidade civil (CMAS/BH, 2017).

Por fim, a última prática prevista na Resolução diz respeito à elaboração de dois tipos de relatórios contendo informações sobre a inserção de famílias e indivíduos no serviço. O primeiro é o **Relatório Técnico sobre o Acompanhamento Individual e/ou Familiar**, realizado para uso interno do SUAS, a partir de demandas da própria rede socioassistencial, ou para uso externo ao SUAS, elaborado a partir de demandas apresentadas por outras políticas setoriais, órgãos de defesa de direitos e órgãos do Sistema de Justiça. O segundo é o **Relatório Mensal de Acompanhamento do Serviço**, que contém dados quantitativos relacionados à oferta do serviço, análise do público atendido, com o objetivo de subsidiar o planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações por parte do órgão gestor (CMAS/BH, 2017).

A análise das práticas previstas nas normativas permite algumas considerações sobre o espaço para discricionariedade dos técnicos do serviço de acolhimento institucional, isto é, sobre a “margem de manobra” que os trabalhadores possuem para realizar escolhas. Conforme mostrado no Capítulo 4, o espaço para discricionariedade é um conceito relativo, o que significa que ele pode ser mais ou menos extenso a depender de alguns fatores, entre eles a forma como as normas e regras estão desenhadas (LOTTA; SANTIAGO, 2017). No caso das práticas previstas para o serviço de acolhimento institucional, é possível observar que os textos

normativos listam quais atividades podem ser feitas, mas não há maiores explicações sobre a forma como devem ser executadas. Além disso, a lista de atividades que podem ser realizadas pela equipe técnica é extensa, o que pode fazer com que os burocratas de nível de rua precisem tomar decisões sobre quais delas serão realizadas, em um contexto em que tempo e recursos são limitados (LIPSKY, 2019). Assim, levando em conta as considerações trazidas na literatura sobre fatores que influenciam a margem de discricionariedade dos agentes implementadores, é possível inferir que as normas do serviço de acolhimento institucional contribuem para a expansão do espaço de discricionariedade disponível para os burocratas de nível de rua executarem o serviço.

Ainda, a análise das práticas previstas para o serviço mostra como, conforme a tipologia de Nogueira (1998), o trabalho social é caracterizado pela alta interação entre técnico e usuário, sendo importante a criação de um vínculo entre eles, e pela baixa programabilidade das tarefas, visto que grande parte das ações que serão realizadas são definidas somente nesse momento de interação, a partir da identificação das necessidades específicas de cada usuário. Não existe, portanto, um método único, rígido e pré-determinado sobre como realizar o trabalho social com os usuários, o que indica que uma parte importante da política vai sendo criada no cotidiano do serviço, construída a partir da interação entre técnicos e usuários. Portanto, o foco na ação dos agentes implementadores mostra-se relevante para conhecer o serviço que está sendo de fato entregue à população.

O próximo capítulo destina-se à descrição das práticas realizadas e dos esquemas de categorização utilizados na linha de frente do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte. Dessa forma, irá analisar como se dá o exercício da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua que ali atuam, elucidando aspectos relevantes da implementação do serviço.

7 PRÁTICAS REALIZADAS E ESQUEMAS DE CATEGORIZAÇÃO CONSTRUÍDOS NA LINHA DE FRENTE

O equipamento selecionado para a realização desta pesquisa é formalmente nomeado de “Serviço de Acolhimento Institucional para a População de Rua”, mas o nome “Albergue Tia Branca” é utilizado de forma quase unânime no município. Ele está localizado na região leste de Belo Horizonte e oferta o serviço de acolhimento institucional na modalidade casa de passagem para adultos em situação de rua do sexo masculino. O Albergue foi criado em 1992 e é o primeiro equipamento a ofertar um serviço socioassistencial destinado especificamente para a população em situação de rua no município (ROSA, 2017).

O nome “Tia Branca” faz referência à senhora que realizava trabalho voluntário com pessoas em situação de rua nos bairros Lagoinha e Pedreira Padre Lopes na década de 1980. Durante 24 anos, a entidade gestora do serviço foi a Associação Grupo Espírita O Consolador, fundada por Tia Branca juntamente com seus filhos. Em 2016, a associação comunicou à prefeitura de Belo Horizonte que iria entregar o convênio e, a partir daquele ano até os dias de hoje, o equipamento ficou sob a gestão do Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (ROSA, 2017).

Quando inaugurado, o Albergue funcionava na região da Pedreira Padre Lopes, sendo transferido para o atual endereço, no bairro Floresta, em 2010. No mesmo prédio do Albergue, funciona também o Centro Pop Leste. O prédio pertence ao governo do Estado de Minas Gerais e foi reformado com recursos do Orçamento Participativo Digital (ROSA, 2017).

Este capítulo destina-se à apresentação dos resultados da pesquisa realizada com as trabalhadoras da linha de frente do “Serviço de Acolhimento Institucional para a População de Rua” de Belo Horizonte e está dividido em três partes: a primeira destina-se a uma apresentação do equipamento, sua estrutura física, rotina de funcionamento e os impactos gerados pela pandemia de Covid-19, tanto na demanda quanto nas atividades realizadas; a segunda destina-se à descrição e análise das práticas realizadas pelas técnicas; e a terceira destina-se à descrição e análise dos esquemas de categorização do público utilizados pelas técnicas, bem como traz indicações sobre possíveis efeitos materiais e simbólicos gerados pela articulação dessas categorias na linha de frente.

7.1 Conhecendo o Albergue: funcionamento, estrutura física e o impacto da Pandemia de Covid-19

No mês de outubro de 2021, realizei uma visita ao Albergue Tia Branca, guiada pelo coordenador do equipamento. A visita será relatada nesta seção, a partir das observações realizadas e das conversas informais com o coordenador.

O Albergue Tia Branca funciona 24 horas por dia, durante todos os dias da semana, sendo que, no período da noite, é ofertado local para os usuários dormirem, tomarem banho e guardarem seus pertences. Os usuários também têm acesso ao jantar e, na manhã seguinte ao pernoite, ao café da manhã. Ainda, entre 7h e 21h, é ofertado no equipamento atendimento socioassistencial pela equipe técnica, com exceção dos finais de semana. As técnicas trabalham em turnos de seis horas por dia, sendo três na parte da manhã e início da tarde (uma técnica entre 6 e 12 horas e duas entre 7 e 13 horas) e outras quatro na parte da tarde e da noite (no período entre 15 e 21 horas).

O acesso dos usuários ao Albergue Tia Branca ocorre diariamente. Os cidadãos buscam o serviço por demanda espontânea ou encaminhados por algum órgão socioassistencial, e o acesso é por ordem de chegada ao equipamento. Às 17h30min o serviço é aberto para idosos e pessoas com mobilidade reduzida, que se organizam em uma fila prioritária. Encerrada a entrada dos idosos, começa a entrada do público em geral, que também se organiza em uma fila. Ao ingressarem, os usuários recebem fichas, que lhes permitirá que tomem banho, jantem, guardem sua bagagem e retirem um kit com roupas de cama para dormirem. Após a pernoite, entre 6h e 6h30min, o usuário pode tomar café da manhã, retirar sua bagagem, devendo deixar o equipamento até às 7h. O atendimento socioassistencial ofertado pela equipe técnica – durante toda a manhã, tarde e noite – também funciona por ordem de chegada, com a distribuição de fichas aos usuários.

A visita ocorreu no período noturno, por volta das 19 horas, com o intuito de acompanhar a entrada dos usuários no equipamento. A calçada da rua que se localiza o Albergue é tomada de barracas utilizadas por pessoas em situação de rua para dormirem e, ao lado do equipamento, localiza-se uma Delegacia de Polícia. Quando cheguei no equipamento, algumas pessoas se organizavam em uma fila para receber um lanche que era distribuído em um carro. Outras estavam sentadas na calçada conversando. O portão do Albergue estava fechado. Perguntei a um senhor

sentado em um sofá colocado na calçada se o acesso ao Albergue era mesmo por aquele portão; ele me respondeu que para “eles” a entrada já estava fechada, mas que para mim eles abririam a porta. Por uma pequena abertura no portão, conversei com o segurança do Albergue, que autorizou a minha entrada.

Após entrar no equipamento, pude ver a fila formada pelos usuários para entrada no Albergue, mas ela já estava curta, indicando já estar encerrando a entrada para acesso ao pernoite. Em conversa com o coordenador, ele informou que a demanda pelo serviço ofertado no Albergue “está enorme”, de forma que quem chega ao equipamento após as 18h30min provavelmente não encontra mais vagas.

Dentro do prédio, tive acesso somente ao primeiro andar. Na entrada, encontra-se um balcão de recepção e uma sala com cadeiras onde algumas pessoas esperavam para ser chamadas, e um longo cartaz, ocupando toda a parede, com as regras do equipamento. Nessa entrada também se encontram as salas onde ocorrem o atendimento socioassistencial. A sala que visitei era um local pequeno e sem janelas.

Após a sala de entrada, há um longo corredor, onde já se encontravam vários usuários, quase todos eles pessoas negras. Nesse corredor, de um lado, há um balcão onde os usuários entregam sua bagagem para ser guardada, e, do outro lado, há um balcão onde eles recebem um kit com roupa de cama. No mesmo corredor, logo à frente, já se localizam dois quartos onde dormem os idosos e as pessoas com mobilidade reduzida.

Segundo o coordenador, o quarto é destinado para esse público por estar localizado no primeiro andar e não ser necessário fazer uso de escada para acessá-lo. O dormitório continha cerca de dez camas e não possuía porta, apenas um grande vão de entrada, de forma que foi possível ver que algumas pessoas já estavam dormindo. Não há, para os usuários, privacidade nesses quartos, visto se tratar de um local em que muitas pessoas transitam, seja para guardar a bagagem e retirar o kit, seja para acessar o refeitório, que fica ao final desse corredor. O coordenador informou que os quartos dos andares de cima eram semelhantes àqueles, mas, por serem equipados com beliches, tinham a capacidade de atendimento duas vezes maior.

Após os quartos, está localizado o refeitório, onde há um balcão para servir os usuários e longas mesas onde algumas pessoas já estavam jantando. O

coordenador informou que o jantar não é preparado no equipamento, vindo pronto do Restaurante Popular municipal.

Saindo pela porta do refeitório, chega-se a um pátio onde as pessoas interagem, conversando, jogando baralho. O pátio é amplo e arejado, o que se contrasta com a parte de dentro, mais abafada, além de bastante barulhenta. Quando estava indo embora, vi que o portão do Albergue se abriu novamente para o público que esperava do lado de fora, que rapidamente formou uma fila para entrar no equipamento.

A visita ao Albergue deixou a sensação de angústia. A prevalência de homens negros entre os usuários permitiu visualizar a manifestação do racismo estrutural que marca a nossa sociedade. Apesar de já conhecer os dados, enxergar a realidade impressiona. As condições do equipamento e o número massivo de atendidos, que precisam se disciplinar em várias filas – para entrar no equipamento, para comer, para pegar o cobertor, para guardar a bagagem –, também chamam a atenção, principalmente se comparados ao previsto nas normativas, que asseguram que o serviço deve ser ofertado em um ambiente acolhedor e que garanta a privacidade dos usuários.

Durante as entrevistas realizadas para esta pesquisa, as técnicas que trabalham no Albergue expuseram suas opiniões acerca da estrutura física do equipamento. Algumas das entrevistadas apontam que, apesar de uma certa precariedade, que é vista como algo comum no serviço público, a estrutura é suficiente para a realização do trabalho. Os trechos abaixo são exemplos dessas percepções:

Oh, a estrutura física no geral é ok, apesar de ter um ventilador assim que não gira para todos os lados e que a gente morre de calor, mas eu acho que isso diz do nosso sistema público de forma geral. Mas estrutura física, pensando no sistema público de forma geral, né, tem suas falhas, mas... (Entrevistada 2)

Em relação a estrutura, nesse ponto eu vou fazer aqui uma observação, o que é público, às vezes tem uma certa precariedade, né? Isso não tem jeito, a gente sabe que o público... parece que é um crônico do público, essa precariedade em alguns equipamentos. [...] Agora, poderia ser melhor? Sim, mas eu sei que isso é algo que a Prefeitura poderia nos fornecer. Mas eu também compreendo que às vezes o trabalho tem que ser enxuto mesmo, porque é público, a gente precisa entender isso, mas em relação a equipe é sensacional, e a estrutura, em dez, nós vamos ficar aí em seis. (Entrevistada 3)

Porém, há também percepções mais críticas a respeito da precariedade do equipamento e do ambiente de trabalho de forma geral, descrito como insalubre e inseguro para os técnicos:

Eu acho que a estrutura é muito precária, muito precária, sabe, assim. A sala por exemplo da [nome da técnica] e da [nome da técnica] não tem uma janela. É um lugar extremamente insalubre e a gente não recebe insalubridade, assim. O lugar muito barulhento, muito, muito, muito. A questão da segurança, a gente não tem muito, acho que falha muito essa questão de segurança. Recentemente colocaram, fiquei sabendo, que botaram um botão de pânico na nossa sala, mas isso devia ter existido há oh... muito tempo. (Entrevistada 4)

Há anos, o Albergue Tia Branca vem sendo alvo de denúncias de organizações da sociedade civil e órgãos de proteção a direitos. Em 2016, o Ministério Público entregou uma Recomendação à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para que o Albergue fosse desativado em razão do número excessivo de acolhidos, das condições físicas e sanitárias precárias, em razão, inclusive, de uma infestação de percevejos que havia no local, entre outros problemas³⁴.

Atualmente, o serviço passa por um processo de reordenamento, que faz parte do “Plano de reordenamento dos serviços socioassistenciais de proteção social para a população em situação de rua” que está sendo implementado em Belo Horizonte. Segundo as entrevistadas, a proposta é que o serviço de acolhimento passe a ser ofertado em outras três unidades, que irão atender a um número menor de usuários em cada uma delas. Já o prédio no bairro Floresta passará a abrigar somente o Centro Pop, que terá sua capacidade de oferta ampliada.

Uma primeira parte do reordenamento do serviço já foi cumprida. Até meados de julho de 2021, o Albergue Tia Branca ofertava 400 vagas para o público composto por migrantes e pessoas em situação de rua. A partir de julho, ocorreu a transferência do acolhimento aos migrantes e a parte dos idosos em situação de rua para outro equipamento, localizada na rua Timbiras. Com a mudança, o serviço passou a ofertar 282 vagas somente para adultos do sexo masculino em situação de rua, o que ainda se mostra bem acima do limite previsto pelas normativas

³⁴ Jornal Estado de Minas de 09 de julho de 2016: “MP dá 10 dias para PBH responder à recomendação para fechar maior albergue de Belo Horizonte”. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2016/07/09/interna_gerais,781708/mp-da-10-dias-para-pbh-responder-a-recomendacao-para-fechar-maior-albe.shtml

socioassistenciais³⁵. Contudo, conforme informado pelo coordenador do equipamento, ainda não foram encontrados imóveis adequados para abrigarem os novos equipamentos que irão fornecer o serviço de acolhimento para as pessoas em situação de rua.

Uma questão relevante trazida pelas técnicas nas entrevistas diz respeito à elevada demanda pelos serviços ofertados no Albergue. Quanto à demanda pelos atendimentos socioassistenciais, as técnicas relataram que realizam uma média de 20 atendimentos por dia, em turno de seis horas. A demanda é apontada como excessiva para o número de técnicos que trabalham no Albergue, principalmente no período noturno, e se mostra ainda maior devido a alguns atendimentos de urgência que precisam ser feitos pelos técnicos, como a usuários que passam mal no equipamento. Nesse sentido:

Mas a nossa rotina de trabalho é, já chega, as três horas em ponto já começa o atendimento, são distribuídas senhas e os técnicos, a gente vai atendendo, nós somos quatro técnicos a noite, porque a demanda é gigantesca, é muito grande. [...] Mas a partir do momento que a gente chega aqui no albergue até às 21 horas é atendimento, assim, diretasso mesmo, meio que não dá tempo nem de tomar café mesmo, e as demandas são bem grandes, muitas assim é usuário de saúde mental, sabe, muito usuário de saúde mental, muitas vezes a gente tem que interromper o nosso atendimento para acionar Samu. (Entrevistada 7)

Olha, de manhã é um pouco mais tranquilo, agora à noite é mais puxado, sabe? A noite é mais puxado para o técnico, porque a noite é o momento que eles entram. Mas eu fico imaginando também, eu já até me questionei disso também, de aumentar também o número de técnicos... vai ter demanda também, o quanto que aumentar de técnico vai ter um número de demanda de usuário, né, tem essa questão também. E em relação a vagas para usuários é pouca, porque a população de rua é muito maior. (Entrevistada 5)

Já em relação à demanda para o pernoite, as técnicas apontam que, com a recente diminuição do número de vagas no Albergue e a transferência dessas vagas para outro equipamento, parece ter aumentado o número de pessoas que ficam de fora do serviço:

[...] É claro que ele tem também a orientação a respeito das vagas, porque aqui até uns tempos atrás era 400 pessoas, agora com o novo

³⁵ Segundo o caderno do “Curso de atualização sobre a organização e oferta dos serviços da proteção social especial” (BRASIL, 2016), os equipamentos da modalidade Casa de Passagem devem ofertar, no máximo, 50 vagas. Já a Resolução nº 30/2017 do CMAS/BH dispõe que as casas de passagem no regime de pernoite têm o limite de 100 pessoas por unidade (CMAS/BH, 2017).

ordenamento vai se dividir em três lugares, então agora a gente tem poucas vagas, cerca de 260, se eu não me engano. E a gente sempre orienta chegar mais cedo para justamente não ficar de fora do serviço. (Entrevistada 3)

Então, é uma fila grande, é uma demanda enorme para pernoite. Aqui na porta então... aqui é muito confuso, a porta tá muito lotada, a rua, tem barraca, tem gente morando aqui, tem uma fila, tem os idosinhos que tem o cartãozinho especial, aí tem uma galera que quer ter uma deficiência pra ter um cartão amarelo pra não pegar fila. Eu acho que a pandemia vai fazer com que aumente a população de rua, a desigualdade ela já tá posta, já tava, né? Mas agora eu acho que vai chegar num nível que vai aumentar. (Entrevistada 4)

A entrada começa às 17:30 para o nosso público prioritário, que são os idosos e as pessoas com dificuldade de locomoção. Então começa às 18:30 e vai até as 21h. Porém, as vagas costumam se esgotar antes desse horário. Então a gente sempre orienta os usuários que estão chegando ao serviço agora, porque os mais antigos já sabem, que eles cheguem um pouco mais cedo, que seria assim até umas 6, 6:30, no máximo 7 horas. Aí é uma orientação que depende da época, porque, época de chuva aqui 5:30 já encheu, já tem fila, porque eles fazem uma fila lá fora né, às vezes quem tá na fila já preencheu as vagas, então se uma pessoa for chegar depois desses horários, corre o risco de não ter vaga. Época que tá muito frio também. Eu não sei se pelas mudanças que houve, a questão lá do Canto da Rua³⁶, eu não sei se você conhecia, ele fechou, esse reordenamento que tá acontecendo, que tá dividindo o serviço do albergue em outros locais, então diminuiu o número de vagas. (Entrevistada 2)

As técnicas também apontam para o aumento da demanda no período de pandemia de Covid-19, com a vinda de usuários que não tinham trajetória de vida nas ruas anteriormente, mas que chegaram à situação de rua em razão de desemprego e da perda de moradia; ou de usuários que tinham conseguido sair da situação de rua e retornaram a ela no período da pandemia. Os trechos abaixo ilustram essa percepção do impacto da pandemia no serviço:

A gente tá pegando muito agora é pessoas que nem trajetória de situação de rua, mas devido a questão da pandemia, sabe? Essa questão de Covid e desemprego tão chegando muito para a gente, então a pessoa que chega até o albergue e relata essa situação que perdeu o emprego, perdeu a casa, perdeu a condição de moradia, a gente acolhe, aqui é uma porta aberta, a gente não faz essa recusa,

³⁶A entrevistada refere-se ao projeto “Canto da Rua Emergencial”, que ofereceu atendimento a pessoas em situação de rua durante a pandemia de Covid-19 em Belo Horizonte até agosto de 2021. O projeto foi executado pela Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte, financiado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte desde setembro de 2020, e realizado em parceria com o governo do Estado de Minas Gerais, que cedeu o espaço em que era executado o projeto. Entre as ações ofertadas, estavam atendimento técnico psicossocial, acolhimento, acesso a espaços e materiais para higienização, banho, lavagem de roupas e oferta de lanche (BERNARDES, 2021).

né, e aí a gente vai fazendo os acompanhamentos, sabe? (Entrevistada 5)

Talvez assim, uma mudança do desemprego que aumentou muito e que alguns usuários que estavam já de alguma forma independente e que retornaram ao serviço em função da pandemia porque ficaram desempregados, porque não tinham condições... a pandemia foi ali, um mês, dois meses, seis meses, um ano, e aí a pessoa não teve mais condições de pagar aluguel mesmo com auxílio emergencial porque foi mínimo né? (Entrevistada 2)

Então, na realidade eu entrei para o albergue no meio da pandemia e não saímos dela até hoje. Mas, porém, eu acredito que a única diferença entre eu tá fora da pandemia é a quantidade, é o número de usuários, que triplicou, assim, estrondosamente, pelos relatos das técnicas, né, que já estavam aqui antes. (Entrevistada 7)

Ressalta-se que o Albergue não parou de funcionar durante a pandemia de Covid-19, sendo mantida a mesma capacidade e os mesmos horários anteriores a esse período. Entre os protocolos adotados, as técnicas apontaram o uso de máscara, tanto por elas quanto pelos usuários, a disponibilização de álcool nas salas de atendimento, o afastamento nas salas de atendimento entre a mesa dos técnicos e a cadeira dos usuários, a restrição ao uso do telefone pelos usuários, exceto em casos de urgência, e o espaçamento entre os assentos no refeitório.

Ainda, foram suspensas a maioria das oficinas realizadas com os usuários, que consistiam em atividades coletivas realizadas dentro do Albergue. As entrevistadas relataram que eram feitas oficinas de constelação familiar, oficinas dos Alcoólicos Anônimos, oficina de música e de corrida, em que uma das técnicas acompanhava os usuários ao Parque Municipal para praticarem o esporte. Ainda, ocorria antes da pandemia uma oficina de acolhimento, que era destinada aos usuários que acessavam o Albergue pela primeira vez. Nela, eram repassadas as normas do albergue, como os horários de entrada, de saída, do banho e das refeições, a proibição de fazer uso de álcool e outras drogas dentro do equipamento, a responsabilidade por cuidar do kit com roupa de cama, entre outras.

Duas oficinas continuaram sendo ofertadas durante a fase crítica da pandemia. A primeira é chamada de “Barbearia Social”, em que são ofertados os serviços de barba e corte de cabelo aos usuários. A segunda é a chamada oficina “Reincidir”, que é destinada aos usuários que descumprem as normas do Albergue e ocorre duas vezes na semana. Nela, são retomadas as regras do equipamento, e

busca-se fazer uma reflexão com o usuário acerca dos transtornos que a sua conduta pode ter gerado para a coletividade.

Nesse contexto, é possível observar que o equipamento mantém uma rotina rígida de funcionamento, pautada em diversas normas. Entre elas, as entrevistadas destacam aquelas relativas aos horários de entrada e saída, às filas, à vedação ao consumo de bebidas alcóolicas, e à falta de liberdade para escolher em quarto irá dormir ou com quem irá dividir o quarto. Essas normas aparecem nas entrevistas como um fator que desestimula algumas pessoas a buscarem pelos serviços ofertados no Albergue. Conforme apontado por Lipsky (2019), a limitação do acesso ao serviço público pode ser feita por meio da imposição de custos aos usuários, que os desencorajem a buscar o serviço. Assim, é possível inferir que as filas impõem aos usuários um custo relativo ao tempo de espera, que também podem implicar um custo psicológico àqueles que precisam aguardar por muito tempo para ingressar no serviço. Além disso, as demais normas de funcionamento do Albergue também acabam por limitar o acesso de usuários que não conseguem ou não querem arcar com o custo de cumpri-las³⁷. Nesse sentido:

Muitos chegam e falam assim que detesta, que é muito dificultoso ficar na fila, porque eles passam a maioria dos dias na rua, né, às vezes fazendo uma reciclagem, às vezes tentando fazer um bico, e aí você imagina, chegar e ainda ter uma fila, né? Mas assim, a gente sabe também que tem essa questão, necessita de ter uma fila pra uma organização, porque se você também não tiver normas, não tiver regras, vira bagunça também. Porque muitos falam assim "ah eu não gosto de ficar no albergue porque eu tenho que enfrentar fila, eu chego aqui dentro enfrento fila". Mas é porque é muita gente, né, a casa de passagem é pra uma população maior, então infelizmente, a pessoa vai chegar, vai passar na fila, vai ter que fila, né, pra tomar banho, fila pra jantar, né, pra entregar o kit de triagem quando passa lá na triagem pra pernoite que ele vai receber um kit com lençol, toalha e cobertor, então infelizmente tudo tem fila (Entrevistada 5).

Muitas vezes, quem não acessa o albergue, na realidade, é quem não aceita normas. Porque o albergue tem normas e regras, então quem não acessa aqui é exatamente por isso, muitos usuários preferem dormir na rua do que entrar aqui pra dentro, porque tem monitor pegando no pé deles, né? Não pode entrar com álcool, não pode entrar com droga, e isso ele não quer. Porque se ele tá ali na rua, na rua na cabeça dele, no entendimento, ele é livre. (Entrevistada 7)

³⁷Embora Lipsky (2019) aborde a imposição de custos aos usuários como práticas realizadas pelos burocratas de nível de rua, neste trabalho optou-se por não incluir este assunto na seção destinadas às práticas, visto que as técnicas parecem não ter influência sobre a organização da fila ou a delimitação das regras do Albergue.

Na próxima seção, serão descritas e analisadas as práticas realizadas pelas técnicas do Albergue Tia Branca e que foram mapeadas a partir das entrevistas com as trabalhadoras.

7.2 Práticas realizadas e o exercício da discricionariedade: o que fazem as técnicas do serviço de acolhimento

Nesta seção, serão descritas e analisadas as práticas que são realizadas pela equipe técnica na linha de frente do serviço de acolhimento institucional, buscando conhecer, ainda que parcialmente, como ocorre a implementação do serviço e como as técnicas exercem discricionariedade. A seção contém duas partes, que foram divididas conforme o método utilizado para análise das informações: na primeira, será apresentada a análise das práticas que são realizadas pela maioria das entrevistadas e as que são realizadas por menos da metade das entrevistadas; na segunda, será apresentada a análise feita a partir da comparação entre as práticas previstas nas normativas do serviço e práticas não previstas.

7.2.1 Práticas homogêneas, práticas dispersas e suas relações com as condições de trabalho

Para analisar as práticas realizadas pelas técnicas do Albergue Tia Branca, foi feita uma sistematização inspirada no trabalho de Lotta (2010). Primeiro, realizou-se um levantamento de todas as ações citadas pelas entrevistadas como parte da rotina de trabalho no equipamento. Ressalta-se que as práticas foram livremente apontadas pelas entrevistadas, e não perguntadas a partir de uma lista prévia baseada em normativas do serviço. Conhecer as ações realizadas pelas técnicas, estando elas previstas ou não nas normativas, contribui para a compreensão, ainda que parcial, de parte importante da implementação do serviço de acolhimento naquele equipamento, considerando a ideia de Lipsky (2019) de que as ações dos burocratas de nível de rua constituem, de fato, os serviços que são entregues pelo governo à população.

Posteriormente, a partir do levantamento inicial, foi analisada a quantidade de técnicas que realizava cada prática, e feita uma separação entre as práticas que eram realizadas pela maioria das entrevistadas e aquelas que eram realizadas por menos da metade das entrevistadas. A análise do número de técnicas que

desempenha cada uma das práticas ajuda a verificar o quanto a discricionariedade está aparecendo, na medida em que as ações mais homogêneas, isto é, aquelas realizadas pela maioria das técnicas, tendem a ser mais institucionalizadas, mais padronizadas, dependendo menos da escolha da técnica em realizá-la ou não; enquanto aquelas realizadas somente por um ou por poucas técnicas tendem a ser escolhas das próprias agentes no momento da implementação, dependendo mais do exercício da discricionariedade das burocratas de nível de rua (LOTTA, 2010). Contudo, cabe pontuar que, mesmo entre as práticas que são realizadas pela maioria das técnicas, é possível haver um grande espaço de discricionariedade, uma vez que a discricionariedade não se limita somente à escolha do agente sobre fazer ou não fazer uma determinada atividade, mas ela também se manifesta na forma como a atividade é executada.

Outra ressalva importante é que essa classificação não analisa a intensidade com que ocorre cada prática, seja em termos do tempo despendido na sua realização, seja em termos de sua frequência no cotidiano das trabalhadoras. Ainda, as práticas levantadas nesta pesquisa não esgotam todas as atividades realizadas pelas técnicas, visto que elas foram identificadas somente pelo relato das entrevistadas, e não por um acompanhamento rotineiro do trabalho realizado no equipamento. Portanto, possivelmente, outras atividades são realizadas no Albergue e não foram captadas neste estudo.

Além disso, as práticas identificadas como institucionalizadas podem sofrer interferência do exercício de discricionariedade por parte de outros atores envolvidos na implementação do serviço. Por exemplo, uma prática institucionalizada pode não estar prevista nas normativas, sendo fruto de uma escolha discricionária do coordenador, que delegou a atividade às técnicas. O que a divisão realizada neste trabalho ajuda a compreender são quais ações dependem mais da discricionariedade das burocratas de nível de rua na escolha de as realizarem, e quais são realizadas com menor margem de escolha para fazê-las ou não. Feita essas ressalvas, passa-se à análise dos resultados encontrados.

Primeiramente, foram identificadas como homogêneas um conjunto de práticas relacionadas ao atendimento denominado de “**primeiro acolhimento**”, que é realizado somente quando o usuário acessa o equipamento pela primeira vez. Nesse primeiro acolhimento, é solicitado ao usuário que apresente sua documentação ou, caso não tiver, um boletim de ocorrência que ateste a perda dos documentos

peçoais. Nesse momento, a técnica analisa se o cidadão se enquadra no público-alvo elegível do serviço, e define se ele irá ou não ser acolhido. Caso o usuário possa ser acolhido, a técnica registra os dados do usuário no sistema do Albergue e concede uma carteirinha que será utilizada pelo usuário para acessar o albergue das próximas vezes. Nessa etapa de acesso, observa-se que não há muito espaço de discricionariedade para as burocratas, que irão conceder acesso aos cidadãos que se enquadrem nos seguintes requisitos: ser maior de idade, se declarar em situação de rua e ser do sexo masculino, conforme o documento de identificação. Por exemplo, observa-se que homens transgêneros não são acolhidos no equipamento, e essa regra do Albergue é aplicada mesmo por aquelas técnicas que discordam dela. Portanto, tratam-se de práticas bastante institucionalizadas: ainda que algumas delas possam ser limitadoras do acesso, tais como a exigência de documento de identificação ou boletim de ocorrência, são aplicadas de maneira homogênea por todas as técnicas.

Ainda no primeiro acolhimento, a técnica explica para o usuário as normas do serviço, orienta sobre a necessidade de se chegar cedo no Albergue devido ao número de vagas limitado e escuta sobre a trajetória do usuário, fazendo registros no sistema eletrônico. No primeiro acolhimento, também é concedido aos usuários a **gratuidade para o Restaurante Popular** do município, que integra a Política municipal de Segurança Alimentar.

Outro conjunto de práticas que são realizadas pela maioria das técnicas entrevistadas ocorrem durante os **atendimentos individuais aos usuários**. Entre elas, está a escuta qualificada dos usuários, que apresentam suas demandas às técnicas, ou relatam problemas e a partir deles as técnicas analisam quais encaminhamentos podem ser feitos. Nessa escuta, segundo as entrevistadas, muitos usuários buscam o serviço de atendimento com o intuito apenas de conversar, o que acontece em razão da falta de outros vínculos sociais dos usuários.

Durante os atendimentos individuais, as técnicas também realizam encaminhamentos, sendo alguns deles executados pela maioria delas. Assim, são identificados como práticas homogêneas os **encaminhamentos** relacionados, primeiramente, **à política de saúde**: tratamento de uso abusivo de álcool e outras drogas, sendo citado, principalmente, o encaminhamento para o Centro Mineiro de Toxicomania (CMT); consultas no posto de saúde, sendo citado, principalmente, o posto de saúde Carlos Chagas, identificado como o posto de referência para a

população em situação de rua no município; e para tratamentos relacionados à saúde mental no Centro de Referência de Saúde Mental (Cersam).

Outro **encaminhamento** identificado como prática homogênea é para o **Serviço de Atendimento ao Migrante (SAM)**. Ele é realizado principalmente a partir de solicitações dos usuários para obtenção de passagens de retorno ao município de origem. São também identificados como práticas homogêneas os **encaminhamentos para retirada de documentação**, que é gratuita para pessoas inscritas no Cadastro Único. O principal local de emissão de documentos citado nas entrevistas é a Unidade de Atendimento Integrado (UAI) localizada na Praça Sete de Setembro. Nos atendimentos individuais, também foi identificada como uma prática institucionalizada a permissão de **realização de telefonemas** para que os usuários conversem com familiares.

Outro conjunto de práticas realizadas pela maioria das entrevistadas está ligada ao **encaminhamento de usuários para os abrigos institucionais**. Esse encaminhamento se inicia com a seleção do usuário pela técnica, que passa a realizar um acompanhamento periódico, se tornando a referência para aquele usuário no equipamento. Nesse acompanhamento, é analisado se o usuário possui documentação, se tem demandas relacionadas à saúde, se tem possibilidades de restabelecimento dos vínculos familiares. Posteriormente, a técnica elabora um relatório que é repassado ao coordenador do Albergue, que irá encaminhá-lo por e-mail para uma central de vagas do governo municipal. Havendo vaga disponível, a técnica de referência irá até o abrigo institucional para discutir o caso do usuário com o técnico desse equipamento. Por fim, o usuário é convidado para uma conversa no abrigo, momento da definição pelo técnico do abrigo sobre o acolhimento ou não daquele cidadão.

No entanto, ainda que essas práticas relacionadas ao encaminhamento para os abrigos sejam realizadas pela maioria das técnicas, não se pode dizer que se tratam de práticas totalmente homogêneas, uma vez que se observa uma variação do “como se fazer” de técnica para técnica, indicando alguma margem de discricionariedade. De início, é possível observar que algumas técnicas não ofertam aos usuários o encaminhamento para os abrigos, de forma que realizam encaminhamento somente quando o usuário as solicita, e escolhem se aceitam ou não os pedidos. Já outras ofertam o encaminhamento a alguns dos usuários, exercendo discricionariedade na seleção dos “alguns”. Conforme apontado por Lipsky

(2019), a retenção de informações que os burocratas de nível de rua deveriam, ou poderiam, prestar aos usuários é uma forma de restrição ao acesso, e está sujeita às preferências pessoais dos burocratas de nível de rua, podendo haver a disponibilização de informações a apenas alguns usuários, permitindo-lhes transitar pelo serviço de forma mais eficaz que outros. No caso do encaminhamento aos abrigos, as técnicas articulam categorias sociais, construídas a partir de seus julgamentos pessoais, para escolherem aqueles que serão encaminhados. Essas categorias serão analisadas detalhadamente na próxima seção deste trabalho.

Ainda, a frequência com que o acompanhamento será feito também depende da discricionariedade da técnica. Os trechos abaixo, ilustram como o acompanhamento é realizado de forma diferente pelas técnicas:

Quando se inicia o acompanhamento, a gente determina um prazo mínimo de três meses, podendo ser mais meses, e nesse período a gente vai trabalhar diversas propostas justamente pra essa organização, para esse compromisso.

[...]

Na realidade, isso parte do desejo deles, não é algo que nós oferecemos não. O que nós fazemos é o acompanhamento de boa vontade, agora oferecer a república pra todos eles, a gente não faz isso, porque é nítido perceber que algumas pessoas ainda não vão dar conta disso. (Entrevistada 3)

Então é uma via de mão dupla, tanto eles pedem quanto a gente oferta. Aí a gente faz esse acompanhamento por alguns meses, não tem um período, nada fechado. (Entrevistada 7)

A gente pede minimamente pelo menos três meses de 15 em 15 dias pra gente tá acompanhando, a gente procura saber a história do usuário, porque, igual eu te falei, que aqui é um atendimento que não é acompanhamento, é um atendimento mais rápido porque é grande a demanda. (Entrevistada 1)

Isso é muito individual, não tem que ser um mês, dois meses, cinco meses, seis meses, vai assim do técnico perceber essa questão. Porque igual, você atender a pessoa duas, três vezes e encaminhar também é difícil assim, no meu aspecto, tá, no meu ponto de vista, porque você não sabe quase nada do usuário, se você atende ele duas, três vezes só, então é bom assim, você ter um certo tempinho assim de acompanhamento pra você falar assim, "não, ele tá mais ou menos organizado, vamos encaminhar", sabe, mas prazo assim específico não tem não, isso aí vai do técnico mesmo. (Entrevistada 5)

O exemplo acima mostra que a discricionariedade não se manifesta apenas na escolha das técnicas em realizar ou não determinadas práticas, mas também na forma como elas serão executadas. Essa discricionariedade é exercida em um espaço

deixado tanto pelas normas quanto pelas diretrizes da organização, que não determinam como essas atividades devem ser feitas. Não que seja o caso de determiná-las, já que o trabalho social é um instrumento de intervenção flexível, que considera as especificidades e trajetórias dos usuários, ou, como já mencionado, é de “baixa programabilidade” (NOGUEIRA, 1998).

Em relação às **práticas dispersas**, isto é, aquelas que são realizadas por menos da metade das técnicas, é possível observar que elas constituem a maioria das práticas levantadas a partir das entrevistas. Primeiramente, uma série destas práticas ocorre durante o atendimento individual com os usuários. Entre elas, estão os **encaminhamentos para**: obtenção de **trabalho e renda**, como encaminhamento para **vagas** ofertadas diretamente por **empresas privadas**, **cursos de qualificação** profissionalizante ou **cadastro no Sistema Nacional de Emprego** (Sine); **atendimento jurídico**; **emissão de Identidade Jovem**. Também são citados encaminhamentos para o **Instituto Nacional do Seguro Social** (INSS) e para o **Programa Estadual de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional**. Já no âmbito da rede socioassistencial, foi citado o encaminhamento para **inscrição/atualização no Cadastro Único e solicitação/renovação do Bolsa Família**. Também foi citado o encaminhamento para o **Abrigo São Paulo**, que é o outro equipamento do município que oferta o serviço de acolhimento na modalidade casa de passagem. Esse encaminhamento, segundo as entrevistadas, ocorre apenas quando o usuário é desligado do Albergue Tia Branca por desentendimento com outros usuários ou com a equipe técnica que coloque em risco a integridade física de algum dos envolvidos.

Outro grupo de práticas dispersas nos atendimentos individuais está relacionado à **promoção de reflexões com os usuários acerca de direitos, vínculos familiares e comunitários, autonomia e construção de projetos de vida**. Elas consistem em conversas com os usuários sobre a possibilidade de restabelecimento dos laços familiares e de retorno ao mercado de trabalho ou aos estudos, além de conversas sobre a pasta de direitos voltada para a população em situação de rua.

Durante o atendimento individual, somente uma entrevistada mencionou que presta **orientações aos usuários sobre cuidados pessoais**, por meio de conversas sobre a necessidade de tomar banho, cortar o cabelo, fazer a barba. Perguntar para os usuários que fazem uso de medicamento se estão tomando os

remédios da forma correta indicada pelo médico e tirar xerox do documento de identificação do usuário, guardando o documento original no setor administrativo do Albergue, também são práticas realizadas por algumas das técnicas. Ainda, foi citada por apenas uma entrevistada uma prática relacionada à proatividade em convidar determinados usuários para que realizem atendimento individual.

Fora dos atendimentos individuais, são práticas dispersas a **discussão de casos** com agentes que trabalham em outros serviços públicos. Entre eles, estão os serviços de saúde (posto de saúde e Cersam), o Serviço de Atendimento ao Migrante, e outros serviços socioassistenciais (Centro Pop e abrigos institucionais). Também são práticas dispersas o **atendimento a determinadas demandas externas**, como pedidos de familiares que buscam por pessoas desaparecidas ou requerimentos de agentes do Sistema de Justiça que solicitam informações sobre os usuários.

Notou-se, ainda, práticas relacionadas **ao controle e à punição dos usuários**. Assim, são práticas realizadas pelos técnicos: interferir em desentendimentos entre os usuários; convocar o usuário para atendimento individual, momento em que são realizadas tratativas em razão do descumprimento de normas ou outros transtornos gerados; e encaminhar para a oficina “Reincidir”, em que é feita a retomada das normas e uma reflexão acerca dos transtornos gerados pelo usuário que as descumpriu.

O último grupo de práticas dispersas está **relacionado a atividades de funcionamento do Albergue**, como ajudar a organizar a fila das refeições, e também de atividades que viabilizam o acesso ao equipamento. Nesse último ponto, estão as práticas de renovação da carteirinha de acesso ao equipamento e a autorização de reserva de vagas para usuários que precisam chegar mais tarde ao equipamento, devido a demandas de trabalho ou estudo.

Reforça-se que, de acordo com a metodologia adotada por Lotta (2010), as práticas mais dispersas, isto é, aquelas que são realizadas por menos da metade das técnicas, tendem a apresentar um maior espaço discricionário para a escolha de fazê-las ou não. Assim, a análise de algumas das práticas não padronizadas ajuda a observar como os burocratas exercem discricionariedade ao precisar escolher, dentre um rol extenso de atividades que podem ser executadas e em um ambiente em que a demanda por atendimento é muito alta, quais são aquelas que, de fato, serão feitas. Essa escolha sofre influência de diversos fatores, entre eles as preferências individuais de cada trabalhador, que, por sua vez, dependem de seus valores

culturais, político-ideológicos e sociais (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012). Por exemplo, vimos que apenas uma entrevistada apontou que a realização de orientações com os usuários sobre cuidados pessoais faz parte da sua rotina de trabalho. O trecho abaixo demonstra uma preferência pessoal da técnica na realização dessa prática, que condiz também com uma interação mais próxima com os usuários, buscando-os para conversar e chamando-os pelo nome:

Uma atividade, por exemplo, uma das coisas que eu gosto muito de fazer, os nossos acolhidos, os mais idosos, os deficientes e tal, eles ficam aqui dentro no corredor. Eu falo assim, hoje eu vim bater um papo. Mas eu não tô ali simplesmente para bater um papo, eu estou ali pra ver aquele que tá com a barba grande, aquele que tá com a roupa suja, aquele que tá com o cabelo grande, sabe? Então assim, eu chamo todos pelo nome, pergunto "como que você tá?", "como que o senhor tá se sentindo hoje?", "tá sabendo que dia que é hoje da semana?", aí eles falam "hoje é segunda, hoje é terça, [*apelido da entrevistada*]!", "e o que que a gente tem dia de segunda e terça?" "ah eu não sei" "lembra, puxa na memória, que que a gente tem?", "a gente corta cabelo!" "e então, por que que você tá com o cabelinho grande? Vamos cortar o cabelo, fazer a barba", sabe? Tipo assim, aí eles falam assim, "você não vem aqui à toa", aí eu falo "não, eu vim conversar com vocês, convidar pra ir lá né, ficar bonito, ficar cheiroso". Aí eles vão, eles participam. (Entrevistada 6)

De forma geral, as demais técnicas não relatam uma proatividade em sair das salas de atendimento para conversar com os usuários. Além disso, as questões ligadas à higiene dos usuários foram apontadas como geradoras de um transtorno no Albergue, que culminam na realização de tratativas pontuais com os usuários, conforme demonstra o trecho abaixo:

[...] E aí tem esse tipo que eu quero dizer de organização, mas tem a outra também que seria a questão da higiene precária... que são pessoas assim que não tomam banho todos os dias, que tá gerando um conflito no quarto porque já tem um período que não toma banho, ele tá com um odor mais forte, a gente tem que chamar a pessoa no atendimento e falar com ela que ela tá gerando um transtorno no quarto e ela precisa de tomar banho. (Entrevistada 2)

Outra prática indicada por apenas uma técnica é **a conversa sobre os direitos da população em situação rua**. O trecho abaixo mostra como a técnica realiza a atividade de acordo com suas referências pessoais e políticas:

[...] E aí eu converso muito com eles sobre isso, essa pasta de direitos, que é uma pasta muito fragilizada, que a gente tá num momento político péssimo, né, então assim, é bacana eles se movimentarem e

entenderem que isso aqui tá dentro de um sistema de garantia de direitos, não é um favor, né? (Entrevistada 4)

Apesar da Política de Assistência Social ser um direito previsto na Constituição Federal, é possível observar que essa concepção não é plenamente compartilhada por todos as técnicas. O trecho abaixo mostra como a ideia de política assistencial enquanto direito contrasta com a ideia de uma ação benevolente, retratada na expressão “BH é uma mãe”, e a ideia de sujeito de direitos é atualizada na ideia de que os usuários estão “mal-acostumados”:

Muitos falam que BH é uma mãe, e é uma mãe mesmo, porque tem usuário que vem de outra cidade para tirar documento aqui. Então assim, de alguma forma eles estão muito mal-acostumados, porque eles chegam aqui eles conseguem tudo, e eu acho que é muito importante a gente trabalhar a responsabilização deles mesmo. (Entrevistada 2)

Portanto, os exemplos acima mostram como os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade na escolha da realização (ou não) de determinadas práticas, e como essas escolhas são influenciadas por suas preferências pessoais, bem como por suas percepções sobre o serviço que desempenham e sobre o público que atendem.

Algumas outras considerações podem ser feitas a partir da análise das práticas realizadas pela maioria das técnicas e aquelas realizadas por menos da metade das técnicas. Primeiramente, chama a atenção que prevalecem, entre as **práticas institucionalizadas, intervenções mais pontuais**, que não exigem um contato mais prolongado com o usuário, como: a realização do primeiro acolhimento, a permissão para a realização de telefonemas para familiares, a concessão de gratuidade para o restaurante popular e encaminhamentos para a retirada de documentos, para o Serviço de Atendimento ao Migrante ou para serviços de saúde. Por outro lado, práticas que dependem de uma interação mais prolongada e da construção de um vínculo de confiança entre técnico e usuário são pouco realizadas pelas técnicas. Dentre essas práticas, estão aquelas relacionadas a reflexões com os usuários acerca da construção de novos projetos de vida, reestabelecimento de vínculos familiares ou comunitários e alcance da autonomia

Nesse contexto, os relatos das entrevistadas mostram que o trabalho é executado em um contexto de alta demanda – de forma que os encontros precisam

ser rápidos para que se dê conta de atender a um elevado número de pessoas –, e de alta rotatividade de usuários, não havendo uma técnica de referência para cada usuário. Frente a esse contexto, o trabalho das técnicas acaba por ser majoritariamente ocupado por intervenções que não exigem um acompanhamento mais prolongado com os usuários, enquanto as atividades que exigiriam a criação de vínculos entre técnicos e usuários são menos realizadas no Albergue. Ressalta-se que a construção de vínculos de confiança é a base do trabalho social, que possibilita a reflexão sobre a atual situação do usuário e a busca por estratégias para a superação das situações de vulnerabilidade (BRASIL, 2016).

Ainda, as técnicas relatam a dificuldade em se realizar determinados encaminhamentos por causa de **uma deficiência das políticas públicas para a população em situação de rua no município**. Assim, são poucas as técnicas que relataram trabalhar com os usuários a possibilidade de encaminhamentos para que eles consigam um emprego ou se qualifiquem profissionalmente. Nesse sentido, a entrevistada 1 se queixa da falta de cursos de qualificação e de oportunidades de trabalho para serem ofertadas aos usuários:

Mas eu acredito que podia ter um amparo melhor em questão de cursos, em questão de qualificação, entendeu? Dá um norteio maior pra eles poderem sair dessa situação, porque muitas vezes a gente vai amparar com um encaminhamento aqui, ele vai pro restaurante popular, mas você não tem, por exemplo, um trabalho pra um programa social de emprego, de curso de qualificação, entendeu, pra ele retornar pra esse mercado também. (Entrevistada 1)

Sobre ofertas de trabalho e de cursos profissionalizantes, pontua-se que a Prefeitura de Belo Horizonte oferta o programa “Estamos Juntos”, que tem como objetivo fomentar e garantir a inclusão produtiva da população em situação ou com trajetória de vida nas ruas. Contudo, esse programa não foi citado de forma espontânea por nenhuma das técnicas. Quando questionada acerca do programa, a entrevistada 1 aponta que as vagas de emprego chegaram muito pouco ao Albergue, sendo mais destinadas aos abrigos institucionais. Porém, não é possível afirmar se a técnica desconhece a forma de funcionamento do programa, que depende da inscrição do cidadão no Sine, ou se o programa não está ofertando vagas de emprego e cursos de qualificação de forma satisfatória. Ela também aponta a necessidade de cursos serem ofertados no próprio espaço do Albergue, devido à dificuldade de deslocamento dos usuários para outros locais.

A insuficiência quanto às políticas habitacionais no município também aparece nas entrevistas como um obstáculo ao encaminhamento dos usuários para esse tipo de política. A entrevistada 5 cita problemas relacionados ao “Programa Bolsa Moradia”, da Prefeitura de Belo Horizonte, que concede um benefício pecuniário para aluguel de imóvel destinado à moradia para famílias que foram removidas de suas residências em decorrência de execução de obra pública ou calamidade, ou que residam em habitação precária, situada em área de risco ou em ocupação clandestina ou irregular, ou que habitem ruas e viadutos do Município. A entrevistada aponta a insuficiência e a demora para o surgimento de vagas nesse programa:

Precisa de uma política de moradia consistente, né, muitos chegam pra gente e falam assim "ah, eu queria uma moradia", mas aí demora pra sair, né, vão supor, pela prefeitura, política de habitação. [...] Vão supor, essa questão da moradia, quando sai vaga, é poucas vagas que sai, tava demorando muitos anos para sair, sabe, questão de vaga para Bolsa Moradia. Eu acho que já teve alguns avanços, sabe, eu percebo que já teve alguns avanços pra população em situação de rua, mas eu acho que precisa de muito mais. (Entrevistada 5)

De forma geral, as técnicas apontam que se trata de um “serviço muito isolado” (ENTREVISTADA 4), e relatam algumas dificuldades em realizar encaminhamentos para a rede, tanto interna à Política de Assistência Social, quanto externa a ela, assim como em obter retorno dos encaminhamentos realizados. Os trechos abaixo mostram algumas destas dificuldades, como lidar com os agentes de serviços que, ao receberem os usuários encaminhados, não dão retorno ou não cumprem suas funções e “mandam o usuário de volta”, fazendo um “jogo de empurra”, isto é, se esquivam de atender casos considerados mais complicados e encaminham o usuário para outro equipamento:

O "jogo de empurra", nossa, o "jogo de empurra" pra mim é o pior. O que que é o "jogo de empurra, é assim, "ah, esse usuário é muito difícil de resolver, esse usuário" aí encaminha para outro equipamento, aí o outro equipamento encaminha para outro, que encaminha para outro, que encaminha para outro, sabe? Então assim, isso é algo que me frustra, porque é algo que poderia ter resolvido, eu empurro para outro equipamento por ser um problema... às vezes é um problema judicial, é uma questão de saúde que é muito delicada... aí "ah não, vou mandar pro outro equipamento que lá eles resolvem pra você", sabe? (Entrevistada 2)

É, por exemplo, uma inclusão das pessoas, moradores de rua, no acolhimento, né, de uma forma assim, mais, como é que posso dizer, mais qualificada, com um acesso mais interligado, mais alinhado às redes de proteção, porque às vezes a gente esbarra com muita

questão burocrática também que nos impede de fazer qualquer coisa, que a gente dependo do outro serviço, né, e aí o outro serviço, por exemplo, em caso assim, o outro serviço é exatamente para isso e não faz e manda de volta pra nós, entende? (Entrevistada 7)

Tem a dificuldade também às vezes com a rede, às vezes uma dificuldade muito grande com Cersam, porque a gente não consegue encaminhar direto para o Cersam, a gente encaminha para o Centro de Saúde, e o centro de saúde encaminha pro Cersam, mas a gente tem uma dificuldade até de falar com o equipamento, sabe? Tem que ficar ligando três dias seguidos para conversar a respeito de um usuário, então tem essa dificuldade da própria rede, acontece. (Entrevistada 2)

Desafio, eu acho que eu já comentei também, de encaminhar para rede, e às vezes não ter um retorno, a rede que eu falo assim, essa rede socioassistencial mesmo, a questão da saúde, ou então de questão de trabalho, e outras questões aí você não ter um retorno, eu acho que isso também é um desafio. (Entrevistada 5)

Os trechos acima mostram aspectos da vulnerabilidade do próprio serviço de acolhimento, isto é, aspectos da sua vulnerabilidade institucional. A vulnerabilidade institucional pode ser identificada na desconexão entre serviços públicos, em um contexto que, para que os objetivos de um dado tipo de serviço sejam atingidos, outros serviços sociais também precisam atuar de forma satisfatória. A fragmentação dos serviços se manifesta por meio de respostas frágeis, com pouca sincronia entre suas atividades ou na falha comunicação entre os serviços que se refletem, em última análise, no aumento do grau de vulnerabilidade do indivíduo que acessa o serviço público (SANDIM, 2018; SPINK; TAVANTI; MATHEUS, 2015). Dessa forma, os trechos acima mostram uma falha de conectividade do serviço de acolhimento com outros serviços fundamentais à boa execução do trabalho social com os usuários, tais como os serviços de saúde, principalmente de saúde mental, de geração de trabalho, e os serviços da própria rede socioassistencial, o que afeta as práticas que são realizadas pelas técnicas e pode implicar prejuízos aos usuários.

Portanto, a partir da análise realizada nessa subseção, é possível inferir que a escolha sobre quais práticas serão realizadas é influenciada por preferências pessoais das técnicas, mas há também diversos fatores que acabam por delimitar suas possibilidades de atuação, tais como a alta demanda, a alta rotatividade dos usuários, a insuficiência de políticas públicas integradas e o isolamento do serviço de acolhimento social.

A próxima subseção destina-se à identificação e análise das principais práticas não previstas nas normativas e textos orientadores do serviço, mas realizadas na linha de frente pelas técnicas.

7.2.2 A relação entre práticas previstas e não previstas

Outra forma de analisar as práticas realizadas pelos burocratas de nível de rua é compará-las com aquelas previstas nas normativas e textos orientadores do serviço (LOTTA, 2010). Para isso, o levantamento das práticas realizadas pelas técnicas, elaborado a partir do relato nas entrevistas, foi cotejado com o levantamento de práticas previstas nas normativas, que consta da seção 6.1 deste trabalho. Essa comparação ajuda a conhecer, em parte, como os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade em sua interação com os cidadãos, ao precisarem adaptar as normas abstratas ao caso concreto e realizar o trabalho longe das condições ideais, em um contexto de escassez de recursos e de indefinição quanto à qualidade, quantidade e aos objetivos específicos do serviço (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2010).

Uma ressalva a essa comparação é que a divisão entre o que é previsto ou não nas normas pode gerar algumas discussões, na medida em que a legislação permite interpretações diversas. Contudo, as dúvidas a respeito de quais atividades se enquadram ou não nas normativas reforçam o argumento de que há espaço para exercício da discricionariedade (LOTTA, 2010).

Outra ressalva é que o fato de uma prática realizada na linha de frente não estar prevista nas normativas não significa que ela é resultante exclusivamente da discricionariedade do burocrata de nível de rua. As práticas realizadas na linha de frente podem sofrer influência de outros fatores organizacionais, dentre eles a atuação do coordenador do equipamento. Contudo, a linha divisória entre as práticas que foram estabelecidas pela organização e as que foram estabelecidas pelos burocratas de nível de rua é tênue. Inclusive, muitas práticas realizadas pelos trabalhadores, mesmo não sendo previstas, acabam se incorporando e se tornam os padrões da organização (LIPSKY, 2019). A seguir, será apresentada a análise das principais práticas não previstas nas normativas e textos orientadores do serviço.

A primeira prática não prevista ocorre no momento do primeiro acolhimento do usuário, em que é solicitada sua documentação pessoal ou, na falta dela, o boletim de ocorrência que ateste que ele perdeu a documentação. Como mostra a fala da entrevistada 1, a solicitação do boletim de ocorrência é explicada pelo fato, muito

citado nas entrevistas, das pessoas em situação de rua perderem com frequência sua documentação pessoal:

A maioria às vezes chega aqui sem documento nenhum, e aí pra gente fazer uma identificação dele tem que ter pelo menos o boletim de ocorrência, porque, bom, já não tem certidão, não tem identidade, e aí pra gente identificar se realmente confere as informações que ele passa pra gente, a gente tem que ter pelo menos o boletim de ocorrência.

É o boletim de ocorrência que ele perdeu a documentação?

É, que ele perdeu a identificação e com o nome dele, o nome da mãe, data de nascimento. (Entrevistada 1)

Contudo, como mostra a conversa com a entrevistada 7 citada abaixo, a prática de solicitar o boletim de ocorrência no momento do acesso acaba por fazer com que algumas pessoas desistam de acessar o serviço, devido a um receio de ir à Delegacia de Polícia fazer o boletim, que, por sua vez, é atribuído a eventuais pendências dos usuários com a polícia:

A gente tem muitos, inúmeros casos aqui, o que mais acontece, de tá sem documento, eles perdem, assim, constantemente documento, muito mesmo, por estar na rua, essa vulnerabilidade, aí não tem onde guardar, e eles relatam muitos roubos mesmo, entre eles nas ruas, de documento, essas coisas.

Aí chegou um usuário aí para você e está sem identidade...

Aí eu pergunto para ele você tem pelo menos o BO, porque aqui a gente tem essa regra, "oh, não tem o documento beleza, mas você tem o BO?" "Não, não tenho o BO e não tenho o documento". Como aqui a gente tem um posto de polícia bem pertinho do Albergue, a gente aconselha ele, orienta ele, vai lá faz o boletim, e retorna aqui.

Entendi, é tranquilo para ir lá fazer o boletim?

É tranquilo porque é muito próximo da gente, mas também tem aqueles usuários "ah, mas também não quero, então pode deixar", e vai embora.

Você acredita que tem um receio de ir lá na polícia?

Sim, muitos têm. Essa semana, por exemplo, eu peguei um caso desse, e aí eu tive que conversar "olha só, tá acontecendo alguma coisa? Você está com algum receio, você está com algum problema com a Justiça que você tá com um certo... com medo de ir?", ele falou "não, não tô, mas né..." e ficou... Mas eu vi que tava. E aí teve um rapaz também que tá com questão de pensão alimentícia, aí eu falei "olha, é melhor você ir lá, fazer o seu boletim de ocorrência" e aí eu orientei também, mas aí eu encaminhei pro PRESP, né, para olhar essa questão do processo, e aí deu tudo certinho. Mas tem muitos casos que prefere não ser acolhido, do que ir fazer um BO, tem isso também. (Entrevistada 7)

Já a entrevistada 5 também aponta que a dificuldade para conseguir o boletim de ocorrência vem da discriminação ou “má vontade” dos agentes da Polícia:

Você acha que é tranquilo para as pessoas em situação de rua conseguirem esse boletim?

Tem hora que não consegue não... tem hora que... eu acho que a própria discriminação né, às vezes, acho que má vontade às vezes, sabe, de fazer um boletim de ocorrência, porque às vezes - às vezes não, quase sempre - usuário que perde muito documento, eles perdem demais o documento, então assim, às vezes você vê, não sei quantas vias que já passou pela delegacia. Mas a maioria consegue chegar e trazer para gente esse boletim. (Entrevistada 5)

Portanto, a solicitação do boletim de ocorrência é uma prática não prevista nas normativas, sendo explicada pelas técnicas como uma forma do equipamento se adaptar a uma situação que, segundo elas, é muito comum entre as pessoas em situação de rua, que é a perda da documentação pessoal. Contudo, essa prática parece indicar uma restrição ao acesso de alguns cidadãos ao Albergue, que pode ser identificada como um efeito material de uma prática realizada que não é prevista na normativa.

Outra prática não prevista nas normativas é tirar xerox do documento de identificação, entregar a cópia ao usuário e guardar o documento original no setor administrativo do Albergue. Trata-se de uma tentativa das técnicas em auxiliar que os usuários não percam seus documentos, que são importantes para eles conseguirem acessar não somente o Albergue, mas outras políticas públicas que exigem a apresentação de documentação pessoal.

Essas duas práticas mostram como as técnicas precisam adaptar as normas à realidade que encontram na linha de frente. Nesse caso, não há normas que as orientem a lidar com a situação de usuários que não portam documentos pessoais – apesar dessa situação ser muito comum entre o público atendido. É na linha de frente que elas irão conhecer e se adaptar a essa realidade, realizando práticas que extrapolam aquelas que estão previstas (LOTTA, 2010), e que têm um potencial positivo ou podem gerar restrições a determinados públicos.

A decisão da técnica sobre o prazo de permanência do usuário no serviço e a concessão de uma carteirinha que será utilizada para os próximos acessos ao equipamento também são práticas não previstas realizadas. São distribuídas no

Albergue três tipos de carteirinhas aos usuários, conforme o prazo de permanência: a carteirinha para pernoite (prazo de apenas um dia), a carteirinha provisória (prazo menor que 30 dias) e a fixa (prazo de 30 dias). A entrevistada 7 explica como é feita a escolha de qual carteirinha será entregue, sendo possível inferir que as carteirinhas para pernoite e a provisória são entregues para pessoas que não têm uma trajetória de rua, se encontrando momentaneamente sem um local para dormir, enquanto a carteirinha fixa é para aqueles usuários que estão em situação de rua e acessam o Albergue há mais tempo:

Muitas vezes o usuário chega pra gente aqui com o intuito apenas de uma pernoite porque ele tá em situação de rua naquele momento, não tem onde dormir, então a gente acolhe. Muitas outras vezes também chega apenas pra pernoite porque passou por aqui, não teve lugar de ficar, comprou passagem pra tal lugar e não tem onde dormir, também é acolhido. [...] A provisória a gente avalia a situação, porque às vezes o usuário, "ah eu preciso ficar, mas eu gostaria de ficar só 10 dias, 15 dias, [...] aí essa seria no caso uma provisória. [...] A carteirinha fixa, que normalmente as fixas são aqueles usuários que tem uso mais frequente do serviço, sabe, e está há mais tempo conosco, às vezes não saiu por várias situações. (Entrevistada 7)

A escolha do tipo de carteirinha é realizada com base no relato do usuário à técnica durante o primeiro acolhimento. Vencido o prazo estabelecido pela técnica, e caso o usuário deseje continuar acessando o serviço, ele precisa comparecer ao atendimento individual com a equipe técnica para renovação da carteirinha. Essa renovação pode ser feita quantas vezes for demandado pelo usuário, de forma que as entrevistadas relatam que há usuários que acessam o Albergue há mais de dez anos.

Ainda a respeito da prática de concessão das carteirinhas e estabelecimento dos prazos de permanência no Albergue, vale pontuar que o modelo de garantia de direitos, adotado pelas normativas do SUAS, dispõe sobre a provisoriedade da permanência do usuário no equipamento. Contudo, na prática, é possível constatar que as técnicas lidam com diversos usuários que acessam há anos o Albergue – alguns há mais de dez anos –, e a negativa de atendimento a essas pessoas consistiria em uma violação ao próprio direito à assistência social, previsto constitucionalmente. Assim, as técnicas lidam com essa situação concedendo carteirinhas que, por um lado, possuem um prazo mais curto, tal como orienta o modelo de garantia de direitos, mas que, por outro lado, são renováveis por quantas

vezes forem necessárias, de forma que o acesso não é negado em razão do tempo de permanência no serviço, garantindo o direito ao acolhimento.

Ainda, é interessante observar como o prazo máximo de um mês concedido pelas técnicas é menor que o prazo indicado na Recomendação nº 30/2017 da CMAS/BH, que recomenda o prazo de três meses de permanência nas casas de passagem, mas que deve ser avaliado caso a caso com os usuários. De acordo com o relato da entrevistada 4, o prazo da carteirinha “fixa” limitado a um mês de permanência cria um incentivo para que o usuário compareça periodicamente ao atendimento individual para renovação, momento em que elas aproveitam para conversar um pouco com eles, conforme mostra o trecho a seguir:

“A carteirinha que a gente faz ela vale um mês, mas aí, bem nesse sentido mesmo, para ele ter que vir, para conversar, pra gente ver como que as coisas estão, né? Força um pouquinho o atendimento, né?” (Entrevistada 4).

Dessa forma, o estabelecimento de um prazo de permanência máximo de um mês, renovável por quantas vezes forem necessárias, pode ser vista como uma forma encontrada para que o Albergue não se torne apenas um espaço para os usuários dormirem e se alimentarem, mas também um local em que é realizado um trabalho social com os usuários. Conforme mencionado no tópico anterior, esse trabalho é realizado em situações adversas, em que as técnicas não têm muito tempo para dedicar a cada usuário e a alta rotatividade não permite um acompanhamento mais contínuo, mas, de toda forma, trata-se de um esforço para que todo usuário do serviço passe pelo atendimento social pelo menos uma vez por mês. Assim, a forma como é feita a delimitação do prazo de permanência no Albergue pode ser apontada com um exemplo de improvisação pragmática realizada pelas técnicas, conforme a definição dada por Maynard-Moody e Musheno (2012). Segundo os autores, os burocratas de nível de rua vivenciam cotidianamente conflitos entre as normas e as situações de fato encontradas na linha de frente, em que precisam inovar e ser criativos para decidirem como irão atuar. Ainda, os autores apontam para o caráter potencialmente positivo dessas improvisações, abandonando uma concepção, característica da abordagem *top down*, de que as decisões tomadas na linha de frente que não são previstas nas normas constituem desvios das políticas públicas que precisam ser corrigidos por outros atores. O exemplo apontado acima mostra como a adaptação da norma à realidade contribui para o acompanhamento dos usuários, que passam a acessar o atendimento socioassistencial pelo menos uma vez por mês.

Há, ainda, um conjunto de práticas não previstas que está relacionado ao controle e à punição dos usuários por descumprimento das normas do Albergue. Essas práticas surgem como respostas das técnicas a situações que ocorrem no equipamento, cuja forma de lidar não está pré-determinada. A primeira delas é interferir em brigas e desentendimentos entre os usuários. As entrevistadas 1 e 2 narram que, no momento do café da manhã, é comum haver “desentendimentos entre os usuários”, sendo necessário ficar uma técnica responsável por acompanhar esse momento e interferir. Já a entrevistada 7 narra como isso faz parte de sua rotina de trabalho, conforme mostra o trecho da entrevista abaixo:

Aqui no albergue, assim, é muito pesado, o ambiente já é muito pesado, porque a gente trabalha com surto psicótico igual eu te falei lá no início, é briga, é confusões, é na entrada, é nos quartos, então assim, várias intervenções que a gente no dia a dia tem que fazer, que é a nossa função. A gente não pode simplesmente ficar sentada na cadeira e falar eu não vou não, deixa que se... Não, você é técnico você tá aqui é pra isso, né? (Entrevistada 7)

Em casos de desentendimentos, as técnicas também convocam o usuário para uma tratativa individual. Em casos mais extremos, em que há risco a integridade física de alguém, a técnica pode desligar o usuário do Albergue Tia Branca e encaminhá-lo para o Abrigo São Paulo, que é a outra casa de passagem existente no município. Porém, trata-se de casos mais raros de se acontecer:

Para ser desligado normalmente são casos assim extremos, uma agressão física aqui dentro, algumas situações assim que ele já tinha... um usuário que tem uma alta ocorrência que a gente fala... ele vai gerando uma ocorrência aqui... Por exemplo, um dia ele brigou com algum funcionário na cozinha, aí a gente recebe ele em atendimento e faz uma tratativa. Aí passa um, dois meses, ele vai lá e agride verbalmente um outro usuário, a gente chama ele no atendimento e fala dessa tratativa. A gente vai tentando fazer várias tratativas, mas quando... são raros, mas quando um usuário, por exemplo, já chega ao cúmulo de tá ameaçando, e já teve ameaça de morte, partir pra agressão física de fato, então esse usuário pode ser que ele seja desligado... Na verdade ele é encaminhado para o abrigo São Paulo, ele não é nem desligado, a gente fala "olha, infelizmente, a gente já fez algumas tratativas com você, a gente já conversou, a gente já fez várias reflexões", e como já né, partiu pra questão da ameaça de morte, agressão física, fica meio inviável né, a permanência dele aqui. (Entrevistada 2)

Além das brigas e desentendimentos, há uma série de normas de funcionamento do Albergue cujos descumprimentos também podem fazer com que os

usuários sejam chamados para tratativas individuais ou encaminhados para a oficina “Reincidir”. Um exemplo comum está relacionado ao descumprimento à proibição do uso de bebidas alcoólicas dentro do Albergue:

E a oficina "reincidir", é uma oficina que a gente dá até hoje que são as ocorrências. O que são as ocorrências: um monitor vê que tá fora das normas, tá fazendo uso de drogas no pátio, uso de maconha, ou tá com garrafa de bebida, aí ele vai pegar o cartão, reter o cartão do usuário, depois ele vai passar no atendimento, aí os outros técnicos vão agendar essa oficina, aí essa oficina eu vou repassar todas as normas, todo fluxo, e aí depois eu devolvo o cartão. É uma forma de entendimento, de repetição das normas. (Entrevistada 1)

Por exemplo, quando não adere por uma questão de, por exemplo, entrou aqui e fez uso de bebida alcoólica aqui dentro... normalmente esse usuário vai vir para tratativa, a gente vai conversar, vai retomar as normas com ele, mas tem usuário que é muito antigo e ele faz isso assim com uma certa frequência. E a gente entende que o alcoolismo é uma doença, então como tal é tratada. A gente faz essas tratativas, mas infelizmente não tem muito o que a gente pode fazer não... é mesmo retomar as regras, de repente fazer ele participar da oficina do reincidir que é uma oficina que a gente tem aqui que é mais no sentido de fazer uma reflexão com ele em relação as normas que ele não cumpriu, retomar com ele as normas, explicar o motivo que fez com que ele participasse daquela oficina e o transtorno que isso gera no serviço. (Entrevistada 2)

Esse é nosso principal desafio aqui no albergue, que é o público alcoolista, e o usuário de drogas, mas aqueles crônicos, aqueles que insistem, e persistem em continuar dessa forma, tem assim, eu vou te falar que não tem um caso, são inúmeros casos, sabe? Aí nesse caso, a gente tem várias tratativas, o intuito, igual eu te falei, não é falar "você não vai mais dormir aqui se você não melhorar", mas a gente tem uma oficina que chama oficina "reincidir não mais". Essa oficina é exatamente para aqueles usuários que infringe as regras, que não aceitam ordens, que não se adequaram. [...] Então a gente vai trabalhando, toda essa questão da cidadania, dos direitos deles que eles realmente têm e a gente faz questão de frisar, mas também a gente pega pesado mesmo em relação aos deveres, né, e tenta mostrar para eles que não existe somente direitos. E esse público, existe umas ocorrências, e é registrado no sistema quem vai para essa oficina, por exemplo, tem todo um acompanhamento, sabe, de registro, de registro do livro, do livro dos monitores também, e do sistema nosso de trabalho. (Entrevistada 7)

Conforme apontado por Lipsky (2019), são tarefas do burocrata de nível de rua ensinar ao usuário o comportamento esperado dentro do serviço e distribuir sanções aos usuários. Essas são tarefas muito presentes na rotina das técnicas do Albergue Tia Branca, visto que o trabalho é exercido em um ambiente marcado pela alta pressão, por desentendimentos entre usuários, pela elevada quantidade de

usuários, pelas regras rígidas de funcionamento, além da presença de usuários que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas. Nesse contexto, é possível perceber como a questão do uso de álcool, nos casos de descumprimento de regras, é tratada do ponto de vista punitivo e correcional. Essas práticas tendem a reproduzir um tratamento histórico e mais repressivo do Estado dispensado à população em situação de rua, menos voltado à superação de determinadas situações de vulnerabilidade, tal como o uso abusivo de álcool e outras drogas.

O quadro 7 resume as práticas realizadas pelas técnicas que não estão previstas nas normativas e textos orientadores da política, e as respectivas considerações analíticas sobre elas apresentadas nesta subseção.

Quadro 7: Resumo das práticas não previstas e respectivas considerações analíticas.

Práticas não previstas	Considerações analíticas
Solicitação de documento de identificação ou de boletim de ocorrência para acesso.	Possível restrição ao acesso daqueles que não portam a documentação e que não desejam, ou não conseguem, solicitar um boletim de ocorrência na Delegacia de Polícia.
Tirar xerox do documento de identificação e guardar o documento original no setor administrativo do Albergue.	Tentativa de auxiliar os usuários, para que não percam seus documentos pessoais.
Concessão de prazo máximo de um mês de permanência no Albergue, renovável por quantas vezes forem solicitadas.	- Forma de conciliar a orientação normativa de provisoriedade de permanência no equipamento com a garantia do direito de acesso ao serviço. - Esforço para que todo usuário do serviço passe pelo atendimento social pelo menos uma vez por mês, mostrando o potencial positivo da improvisação pragmática.
Sanções aplicadas aos usuários que descumprem as regras do Albergue.	Forma de se adaptar ao ambiente de trabalho, marcado pela alta pressão, regras rígidas de funcionamento e elevado número de usuários, mas que acaba por reproduzir um tratamento histórico e mais repressivo do Estado dispensado à população em situação de rua.

Fonte: elaboração própria.

7.2.3 Síntese conclusiva

Esse tópico tratou da descrição e análise das práticas realizadas pelas técnicas do serviço de acolhimento institucional ofertado no Albergue Tia Branca. Primeiramente, foi realizada uma classificação entre as práticas que eram realizadas

pela maioria das técnicas e as práticas que eram realizadas por menos da metade das técnicas. Essa classificação teve como objetivo ajudar a conhecermos como as técnicas exercem discricionariedade na escolha sobre quais atividades irão realizar (ou não) em seus cotidianos de trabalho, na medida em que as práticas realizadas pela a maioria tendem a ser mais institucionalizadas, havendo menos espaço de discricionariedade sobre a escolha de fazê-las ou não, e as práticas realizadas por menos da metade tendem a ser fruto da discricionariedade das burocratas na escolha entre fazê-las ou não.

Vimos que a escolha sobre quais práticas serão realizadas é influenciada por preferências pessoais, valores e percepções da técnica sobre o serviço e o público que atendem. Como exemplo, tem-se que somente uma das técnicas citou que conversa com os usuários sobre a pasta de direitos para a população em situação de rua, o que condiz com a sua percepção de Assistência Social enquanto direito social. Contudo, vimos também essas escolhas não são feitas em um “campo aberto”, mas são restringidas por fatores organizacionais, como as condições do serviço, que é caracterizado pela lotação e pela alta rotatividade, o que dificulta a formação de vínculos, bem como pela baixa integração com outras políticas públicas, o que limita as possibilidades da realização de determinados encaminhamentos e de discussões de caso com outros serviços.

Além disso, vale reforçar que nem todas as práticas realizadas pela maioria das técnicas podem ser enquadradas como homogêneas, já que algumas delas são exercidas com uma margem de discricionariedade elevada, sendo executadas de formas diversas, como é o caso das práticas relacionadas ao encaminhamento para os abrigos institucionais. Isso indica que a discricionariedade dos burocratas não se resume às escolhas sobre quais práticas devem ou não ser feitas, mas também envolve o modo como são feitas. Essa margem de discricionariedade ocorre devido ao espaço deixado pelas normas e pela organização, e pode ser potencialmente positiva.

Por fim, a análise das práticas não previstas nas normativas mostrou exemplos de como os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade ao lidarem com situações não previstas nas normas e ao adaptarem as regras abstratas à realidade concreta do público-alvo e do ambiente de trabalho. Os exemplos mostram que o exercício da discricionariedade deve ser analisado caso a caso, visto que algumas práticas são potencialmente positivas para o alcance dos objetivos do

serviço, como os procedimentos para renovação da carteirinha; enquanto outras práticas podem ter efeitos mais punitivos, como as tratativas por descumprimento de normas, ou restritivos do acesso, como a solicitação de documentação pessoal ou boletim de ocorrência para entrada no equipamento.

Na próxima seção, serão descritos e analisados os esquemas de categorização construídos e articulados pelas técnicas do Albergue Tia Branca, bem como identificados alguns de seus potenciais efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários.

7.3 A articulação de esquemas de categorização e indicações de efeitos materiais e simbólicos

Nesta seção, será apresentado como as técnicas do Albergue articulam categorias políticas e sociais no exercício de suas atividades cotidianas para criarem os seus próprios esquemas de categorização. A seção divide-se em duas partes. Na primeira, será mostrado quais são os esquemas de categorização utilizados na linha de frente, sejam eles baseados em normas do serviço ou a partir de outros aspectos não abarcados pelas normas, como julgamentos pessoais das trabalhadoras sobre o público atendido. Na segunda parte, será analisado quais os potenciais efeitos materiais e simbólicos decorrentes dos esquemas de categorização articulados pelas técnicas.

7.3.1 Esquemas de categorização construídos no Albergue Tia Branca

As categorias políticas do serviço de acolhimento institucional foram apresentadas na Seção 6.1 deste trabalho. Em resumo, o público-alvo pode ser compreendido, primeiramente, a partir da descrição mais geral do público-alvo da Política de Assistência Social, entendido como sujeitos de direitos, em uma lógica orientada para o rompimento da culpabilização do indivíduo como responsável pela situação de violação de direitos em que se encontra. Já o público-alvo específico do serviço de acolhimento institucional é descrito como pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência, ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento. A população em situação de rua é descrita no Decreto nº 7.053/2009 como um grupo heterogêneo, marcado pela pobreza extrema, com vínculos familiares rompidos e que se utilizam dos logradouros públicos para

dormir. Por fim, no caso específico do Albergue Tia Branca, seu público-alvo é descrito como adultos, do sexo masculino, em situação de rua (BELO HORIZONTE, 2021).

Um primeiro esquema de categorização utilizado pelas trabalhadoras é baseado nas categorias políticas do serviço, isto é, na descrição formal do público-alvo. À luz de Lotta e Pires (2020), ele será nomeado **sistema de categorização oficial**. Ele é utilizado pelas técnicas no momento do acesso do usuário ao equipamento. Assim, as técnicas citam categorias apontadas nas normativas para decidirem sobre a inclusão ou não do cidadão no serviço, como “ser homem”, “ser maior de idade” e “estar em situação de rua”. Portanto, é um sistema de categorização demarcado de forma mais objetiva, visto que se baseia nas informações que constam do documento de identificação pessoal do cidadão ou do boletim de ocorrência (para verificação da idade e do sexo) e na autodeclaração do cidadão sobre se encontrar em situação de rua. O trecho abaixo ilustra esse sistema de categorização:

Bom, normalmente pra ser incluído aqui tem que ser homem, o público é masculino, e autodeclaração, se ele se autodeclarou situação de rua ele vai ser acolhido, né? (Entrevistada 2)

Contudo, é possível observar que a definição do público enquadrado como “homem” se baseia apenas no sexo biológico declarado no documento de identidade, de forma que é negado o acesso a homens transgênero e permitida a entrada de mulheres transgênero:

Na realidade, a inclusão, basta mesmo estar em situação de rua, em situação vulnerável. Como o albergue é uma casa de passagem, ele não tem restrições para receber nenhum tipo de público, exceto, porque aqui nós estamos falando de um albergue masculino, então aqui a gente acolhe mulheres trans e homens acima de 18 anos. (Entrevistada 3)

A negativa do acesso a homens transgênero e a permissão para que mulheres transgênero sejam acolhidas contraria a Resolução CMAS nº 30/2017, que dispõe que o público da unidade deve ser definido conforme sua identidade de gênero. Porém, essa parece ser uma regra do equipamento e, mesmo aquelas técnicas que a consideram inadequada, aparentam não possuir muita margem para contrariá-la, como mostra o relato da entrevistada 4, ao se referir ao acolhimento de mulheres transgênero no Albergue:

Tem trans que eu acho que não avançou nada nessa política. Aqui é lugar para uma trans ficar? Ela não tinha que ficar num lugar pra mulher? Entendeu? Tinha que ficar num lugar para ela, ué, não é aqui. E os lugares que atendem mulheres não aceitam elas, então é uma confusão, é um público que a gente atende aqui também, que eu atendo aqui. (Entrevistada 4)

Portanto, é possível observar que as técnicas articulam um sistema de categorização oficial durante as práticas relacionadas ao primeiro acesso do usuário ao equipamento para pernoite, sendo encontrada uma exceção ao previsto nas normativas, que é a exclusão de homens transgênero e a inclusão de mulheres transgênero, o que parece consistir em uma diretriz da própria organização. Pode-se afirmar, nesse contexto, que o acesso para pernoite no equipamento sofre pouca interferência dos julgamentos e das percepções das trabalhadoras acerca do público atendido. Dessa forma, o acesso ao equipamento acaba sendo mais influenciado pela ordem de chegada dos cidadãos, já que recorrentemente não há vagas suficientes para atender à demanda pelo serviço, bem como pela prática de se solicitar documento pessoal ou boletim de ocorrência aos usuários, que, conforme mostrado anteriormente, acaba por limitar o acesso de algumas pessoas ao serviço.

Por outro lado, nos atendimentos individuais, momento em que é realizado o conjunto de atividades que constitui o trabalho social com os indivíduos, as trabalhadoras constroem outras categorias, que vão além daquelas previstas nas normativas, a partir de seus julgamentos pessoais e da forma como enxergam os usuários. Nesse contexto, a pesquisa identificou que as técnicas constroem e articulam um esquema de categorização baseado em atributos sobre o comportamento dos usuários. Ele pode ser identificado como um **sistema de categorização comportamental**, à luz de Lotta e Pires (2020). Esse sistema abarca duas categorias sociais, isto é, categorias que não emergem dos textos norteadores da política, mas sim da forma como os trabalhadores de fato enxergam o público que atendem, o que é influenciado por seus valores e julgamentos pessoais (HARRITS; MØLLER, 2011). São elas: os usuários **organizados** e os usuários **desorganizados**. Tratam-se de termos trazidos de forma espontânea pelas técnicas nas entrevistas: elas os utilizam quando querem relatar as diferenças entre os usuários do Albergue, quando apontam as dificuldades vivenciadas com o público que atendem, quando contam casos de sucesso ou de fracasso no trabalho. Considera-se, portanto, que são termos pelos quais elas identificam os usuários no dia a dia do trabalho, seja

quando conversam com outras pessoas, seja quando, sozinhas, precisam tomar determinadas decisões.

Primeiramente, os usuários **organizados** são identificados como aqueles que: cuidam mais da higiene pessoal, cumprem os compromissos e cumprem as normas do Albergue. Por outro lado, os usuários **desorganizados** são identificados como os que: não cuidam da higiene pessoal/ não cuidam da saúde, descumprem as normas do Albergue, não cumprem os encaminhamentos realizadas pelas técnicas, e que perdem com frequência a documentação pessoal e por isso buscam mais o atendimento individual. Os trechos abaixo demonstram a utilização dessa classificação, bem como a descrição das representações sociais que as definem:

Bom, tem os usuários que são **mais organizados**, então que **difícilmente vai ter uma ocorrência aqui dentro, né, em função do descumprimento de norma**, e já tem usuário que você já sabe que toda semana você tem que chamar ele no atendimento para fazer a tratativa, porque **toda semana tem uma ocorrência**, toda semana. Aqueles **desorganizados** a gente percebe **uma dificuldade em aderir algumas normas aqui dentro**, o acesso normalmente, não é uma regra, mas dos mais **desorganizados**, o **acesso ao atendimento, a frequência é maior** também. Então tem isso, devido à falta de organização eles demandam mais do atendimento social.

[...]

Organizado, na minha concepção, é assim, são essas pessoas que não perdem o documento todo dia. Porque tem usuário, eu **faço o encaminhamento, a pessoa não vai nem fazer identidade**, ela esquece o dia, ela perde o papel que eu dei. E aí tem esse tipo que eu quero dizer de organização, mas tem a outra também que seria a questão da **higiene precária...** que são pessoas assim que **não tomam banho todos os dias**, que tá gerando um conflito no quarto porque já tem um período que não toma banho, ele tá com um odor mais forte, a gente tem que chamar a pessoa no atendimento e falar com ela que ela tá gerando um transtorno no quarto e ela precisa de tomar banho. Tem essa questão do **cuidado com a saúde** mesmo, pessoas que eu não sei se elas perderam isso em algum momento. Organizados, também, a gente atende pessoas assim que estava tão alcoolizada que ela defecou na roupa, fez xixi na roupa, então os meus organizados, que eu falo organizados e desorganizados é muito nesse sentido, sabe? Então são pessoas que **perdem documento com constância, que não cuidam da sua higiene todos os dias**, não têm esse cuidado, **não cuidam da própria saúde**, sabe, que perderam de alguma forma esse sentido assim de cuidado de si, de amor próprio mesmo, eu acho que os desorganizados... **eu acho que falta muito a questão do amor próprio.** (Entrevistada 2, grifo nosso)

É possível observar, ainda, que a questão da organização (ou da desorganização) é interpretada pelas técnicas como **parte de um processo de saída**

da situação de rua. Assim, conseguir “se organizar” se relaciona ao processo de alcance daquilo que as técnicas consideram uma vida “organizada”: residir em uma casa e ter um trabalho. Portanto, os usuários “**organizados**” seriam aqueles que **manifestam o desejo de sair das ruas e se esforçam** para conseguir uma casa para morar e um trabalho. Já os usuários “desorganizados” são aqueles que, segundo as técnicas, **preferem ficar em situação de rua** e, dessa forma, não mobilizam esforços para conseguirem uma residência ou um trabalho, conforme mostra a fala da entrevistada 5:

Então, a gente percebe assim, acho que a questão mais da **organização** é essa, essa que a gente propõe algumas coisas e ele **quer a mudança**, ele **quer sair dessa situação**, e **tem os outros que não**. [...] A gente tá fazendo um acompanhamento, a pessoa tá conseguindo se **organizar**, né, vão supor, **conseguiu um trabalho**, por exemplo, sabe? Por que não são todos que... porque tem uns que já tá mais tempo, então acaba que... você percebe que a pessoa não tem aquela ânsia assim, por mais que a gente tenta fazer um trabalho, **a pessoa não tem a vontade de ter um lugar próprio**, um lugar para viver, **não consegue** às vezes viver assim **por conta própria**, então **prefere** às vezes **ficar em situação de rua** acessando um equipamento como o albergue. Então assim, o que eu percebo é que quando muitos vem trazer pra gente, às vezes ele superou essa situação, e aí ele vem e às vezes informa pra gente que conseguiu se organizar, entendeu? (Entrevistada 5, grifo nosso)

O trecho abaixo, extraído do relato da entrevistada 7, também mostra uma contraposição entre os usuários que **desejam e se esforçam para sair da situação de rua** e aqueles que, na sua percepção, **não possuem esse desejo**. Contudo, é possível observar que a entrevistada julga os usuários que não demonstram querer sair das ruas como “**acomodados**”, que “**não querem nada com nada**”. Ainda, a entrevistada cita que a diferença entre os que “querem” trabalhar, sair da situação de rua e os que “não querem” pode ser vista por meio de falas dos usuários: **enquanto os primeiros apresentam uma fala mais “clara”, os segundos falam mais gírias, sendo essa uma forma de identificar qual “tipo” de usuário ela está lidando.** Nesse sentido:

Porque igual eu te falei muitos têm pensamento totalmente diferente, **querem trabalhar, que buscam melhoria**, e que pretendem, pelo menos **pretendem, sair do albergue**, entendeu, enquanto **esse outro tipo acomoda**, então assim, por isso que tô te falando, é muito complexo, assim, sabe, essa questão das características é muito complexo, porque uns gosta de trabalhar, outros não, não quer saber de trabalho. Aí enrola, você fala de uma vaga de emprego, aí enrola,

enrola, enrola e sai à francesa, sabe, essas questões. Aí você já vê assim, fulano, ciclano, ciclano, não tão querendo muita coisa não, eles tão querendo mais é ficar mais é **acomodados** mesmo, e fulano e fulano não, já tem um olhar diferente, **são pessoas mais articuladas**, tem **uma fala mais assim, uma fala mais clara, mais objetiva**, sabe? Até as falas são diferentes. É, por exemplo, um usuário que **não quer nada com nada** ele fala mais é **gíria**, né, tudo isso a gente vai pegando, eles são mais gírias, são "ah não dá nada não, não dá nada pra mim", não sei o quê, né, **esse tipinho assim**. (Entrevistada 7, grifo nosso)

Outra característica apontada pela entrevistada 7 como típica dos usuários desorganizados é que eles tenderiam a “**mentir**”, a “**arrumar um jeitinho**” para conseguirem o que querem:

A questão por exemplo de **tentar arrumar um jeitinho**, né, assim. Por exemplo, quando eles chegam no atendimento técnico com a gente, parece até que tá tudo combinadinho, um fala uma coisa, aí o outro vem fala também, e aí você vai observando fulano tá com a mesma fala né? Então a gente já vê que **essas são as características, às vezes mente pra, né, conseguir o que quer**. (Entrevistada 7, grifo nosso)

Quando questionadas sobre quais seriam as características dos usuários organizados e as dos desorganizados, as técnicas associam essas categorias a **outros atributos dos usuários ou de suas trajetórias de vida**. Sobre os usuários **desorganizados**, as entrevistadas deram respostas relacionadas à **dependência química** e aos **problemas de saúde mental**, enquanto os **organizados** seriam aqueles que **não fazem uso** ou **fazem uso moderado de substâncias químicas**. A presença de **vínculos familiares** também aparece como uma possível característica dos usuários **organizados**. Nesse sentido:

*E quem você acha que seriam os mais **desorganizados**? Teria alguma característica?*

A característica no geral é a **dependência química**, no geral. Quando se diz desorganização, normalmente são os dependentes químicos, não é 100% não, mas são eles.

*E aí a característica dos mais **organizados**...*

Seria o **uso mais moderado, ou o não uso**, disso. E talvez também pessoas que tem algum **vínculo familiar**, que tem algum vínculo afetivo mais presente, eu acho que isso auxilia também. (Entrevistada 2, grifo nosso)

Características, eu acho que às vezes, **quem é dependente químico, sabe?** Às vezes ele tem mais dificuldade, ou em **questão de saúde mental**, a gente percebe que às vezes também a pessoa por mais que você explica ela não consegue ter o entendimento, né, assim, das regras (Entrevistada 5, grifo nosso)

Outra associação que aparece nas entrevistas diz respeito **ao tempo em que a pessoa se encontra em situação de rua**. Dessa forma, os usuários que se encontram há **menos tempo** nas ruas são identificados como **“organizados”**, enquanto aqueles que estão há **mais tempo nas ruas** são identificados como **“desorganizados”**.

Nesse sentido, a entrevistada 1 relata como alguns usuários que estão há mais tempo nas ruas possuem dificuldades de se adaptar às regras e aderirem ao serviço, razão pela qual acessam o Albergue somente esporadicamente. Ela atribui isso ao que ela denomina de “síndrome da rua”, explicada no trecho abaixo:

Agora tem casos que chegam aqui necessitados, mas não conseguem se aderir a horários, às vezes tem a **síndrome da rua** mesmo, de **não ter o horário** pra tá **jantando**, pra **tomar banho**, pra guardar uma bagagem, às vezes quer ficar com aquilo ali junto, e não adere.

[...]

É porque, por exemplo, igual tem um usuário aqui que tem onze anos que **ele vem esporadicamente, ele não é um usuário constante**. Então ele traz o seguinte, que desde os doze anos ele saiu de casa, ele foi morar nas ruas. Então, ele pegou... **é como se a rua fosse a casa**, ele não consegue ficar num lugar fechado, ele não consegue se adaptar nem em casa mesmo. Ele já foi ofertado o Bolsa Moradia pra ele e ele não quis, porque ele não consegue. Então a gente coloca assim como se fosse a síndrome da rua, porque ele sente que a rua é a casa dele. Então ele dorme ali na Tupis, e ali ele tem um cobertor, tem as pessoas que ele fala "os meus vizinhos", todo mundo já conhece ele ali, ele deixa as coisas dele ali e ninguém pega, e ele prefere ir lá do que vir pro abrigo. [...] **Cronifica e eles não conseguem mais se adaptar a um sistema**, uma sociedade que vai impor regras. (Entrevistada 1, grifo nosso)

O modo de existir nas ruas descrito pela entrevistada 1 parece contrastar com a forma como o serviço de acolhimento é ofertado no Albergue Tia Branca, que envolve o cumprimento de uma quantidade considerável de regras, tais como as relativas aos horários e filas para entrar no equipamento, servir as refeições, guardar os pertences pessoais e pegar o kit de roupa de cama; à vedação ao consumo de bebidas alcólicas; e à falta de liberdade para escolher em qual quarto dormir ou com quem irá dividir o quarto.

Porém, há também usuários que se encontram em situação de rua há muito tempo, mas que acessam diariamente o equipamento há anos, sendo identificado pela técnica 1 como aqueles que “cronificaram no sistema”:

E aí os usuários que já estão aqui que a gente atende, já são aqueles mais **cronificaram no sistema**, que **não consegue se organizar pra sair**. [...] Tem alguns que a gente vê aquele **esforço pra tentar sair, procurando um tratamento, procurando um emprego, sempre traz algum retorno pra gente**. Tem outros que mesmo... eu falo que o albergue é uma escola, que ou você fica, toma bomba e vai ficando, vai ficando, ou você usa como experiência e sair pra vida. Então, igual eu te falei, tem um que eu acompanho desde quando eu vim pra cá e até hoje ele vem pro albergue, a rotina dele era vim pro albergue, quando saía pela manhã ele já ia pro popular, tomava café aqui, ia pro popular, tomava café lá, e aí começava o ciclo da bebida. Aí ia pro parque municipal, e ia beber, ia ficar ali usando droga, e a hora que dava umas 4, 5 horas da tarde vinha pra ficar na fila, e **até hoje é a mesma rotina**. (Entrevistada 1, grifo nosso)

Nesse contexto, é possível perceber que o usuário citado pela entrevistada 1 como exemplo de “crônico do sistema” adaptou sua rotina aos horários estipulados pelos serviços públicos, seja pelo Albergue Tia Branca, seja pelo Restaurante Popular. Dessa forma, a comparação entre a percepção da entrevistada sobre os usuários que estão há muitos anos nas ruas mostra que, enquanto alguns parecem não se adaptar aos horários do Albergue, outros incorporaram esses horários a suas rotinas, o que exemplifica a heterogeneidade das pessoas em situação de rua, bem como a complexidade em se fazer políticas públicas para esse público. No entanto, apesar dessa diferenciação, ressalta-se que ambos os tipos de usuários são enquadrados como desorganizados, visto que não “conseguem se organizar para sair” da situação de rua, isto é, não buscam emprego ou um tratamento médico, por exemplo.

Por fim, percebe-se que a categorização dos usuários entre “organizados” e “desorganizados” também é relacionada **aos motivos pelos quais as pessoas foram levadas à situação de rua**. Nesse sentido é a fala da entrevistada 6, que faz uma diferenciação entre a população em **situação de rua**, composta por pessoas que estão em situação de rua há menos tempo e chegaram a essa situação por causa da perda de residência e de emprego, e a população **de rua**, composta por aqueles que foram para as ruas em razão do rompimento de laços familiares por uso abusivo de drogas ou conflito de território, e que acabam se inserindo no “mundo das ruas”:

Eu costumo dizer que tem dois tipos de população de rua: tem a **população em situação de rua** e tem a **população de rua**. Porque a

gente acolheu muito, mas muito cidadão que chegava pra gente e falava assim: "**eu tinha casa, eu tinha emprego**, eu tinha isso, eu tinha aquilo, hoje eu me vejo aqui porque **onde eu trabalhava fechou**, eu **não tenho como pagar meu aluguel**, eu não tenho como fazer isso, eu não tenho que fazer aquilo". Então, pra mim, essas são pessoas, que estão em situação de rua. Já a população... é... tem aquelas outras pessoas que eles **fizeram da rua a sua moradia**. Assim, eu vejo essas duas vertentes, sabe? E muitos hoje que estão na rua, por conta de **conflito familiar, por conta de conflito de território, ou por uso de substância**, sabe? Então a família fez, fez e a pessoa não parou, acabou que a família deixa de lado, o cidadão vai pra rua, e ele **acaba fazendo da rua a casa dele**. Por exemplo, tem muitos que vêm, que querem sair da rua, mas quando chega aqui, a gente tem normas, tem regras, eu tenho, eles têm também, porque senão vira um... né? Não pode beber aqui dentro, não pode fazer uso aqui dentro, a gente tem hora para entrar, tem hora pra janta, tem hora pro banho, tem hora pra sair, tem hora pra ver televisão, e **muitos desses que vivem mesmo na rua eles não aceitam normas**. (Entrevistada 6, grifo nosso)

As informações trazidas até o momento estão resumidas no quadro 8, que descreve os comportamentos atribuídos a cada uma das duas categorias identificadas, bem como as características vinculadas a elas, segundo a percepção das entrevistadas.

Quadro 8: Descrição das categorias comportamentais segundo o relato das entrevistadas.

	Organizados	Desorganizados
Comportamentos atribuídos	Cuidam mais da higiene pessoal/saúde	Não cuidam da higiene pessoal/saúde
	Cumprem os compromissos/encaminhamentos	Não cumprem os compromissos/encaminhamentos
	Cumprem as normas do Albergue	Descumprem as normas do Albergue
	Não perdem a documentação pessoal com frequência	Perdem com frequência a documentação pessoal
	Se esforçam para sair da situação de rua	Não apresentam o desejo de sair da situação de rua/ acomodados
	Falam de forma mais "objetiva", mais "clara"	Falam de forma mais "informal", falam mais gírias
	-	Mentem para conseguir o que querem
Características vinculadas	Pessoas que não fazem uso ou fazem uso moderado de álcool e outras drogas	Pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas
	Possuem algum vínculo familiar/afetivo	Não possuem vínculos afetivos
	Se encontram em situação de rua há menos tempo	Se encontram há muitos anos em situação de rua ("crônicos" da rua)
	Estão em situação de rua devido a perda de residência e emprego	Estão em situação de rua devido ao rompimento de laços familiares por uso abusivo de drogas ou conflito de território

Fonte: elaboração própria

Apresentadas as categorias comportamentais elaboradas pelas técnicas, é possível observar que essa categorização apresenta semelhança à tipologia elaborada por Vieira, Bezerra e Rosa (1994), apresentada no Capítulo 2, que traça um *continuum* da trajetória de rua baseada no tempo de vida nas ruas. Nesse contexto, fazendo um paralelo ao esquema de categorização comportamental encontrado neste trabalho, o público classificado como “desorganizado” se assemelha à descrição feita pelas autoras das pessoas que “são da rua, permanentemente”, isto é, daquelas que estão em situação de rua há muitos anos, e desenvolveram um processo de debilitação física e mental em razão, entre outros motivos, do uso abusivo de álcool e outras drogas. Além disso, essas pessoas passam a estar mais inseridas no “mundo da rua”, o que envolve a criação de relações com esse espaço e com outras pessoas em situação de rua e torna-se mais estável a condição de “morador”.

Portanto, até o momento, foram apresentados dois esquemas de categorização articulados pelas técnicas. O primeiro consiste em um sistema de categorização oficial, em que as técnicas evocam, principalmente, categorias apontadas nas normativas para decidirem sobre a inclusão ou não do cidadão no serviço, sendo esta uma decisão que apresenta pouca margem para julgamentos pessoais das trabalhadoras. Já o segundo consiste em um sistema de categorização comportamental, sendo identificadas duas categorias principais: os organizados e os desorganizados. Essas categorias não constam das normativas, mas são criadas pelas próprias técnicas com base na forma como enxergam os usuários. A seguir, será apresentado como as técnicas articulam essas categorias comportamentais para tomarem decisões no âmbito do serviço de acolhimento e apontado quais os possíveis efeitos materiais e simbólicos dessa articulação gerados sobre os usuários.

7.3.2 Indicações sobre efeitos materiais e simbólicos decorrentes do sistema de categorização comportamental

Conforme apresentado no Capítulo 4, a literatura vem apontando que a articulação de categorias informais na linha de frente pode gerar efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários do serviço público. Os efeitos materiais se referem à inclusão de determinados grupos para terem acesso ao serviço ou para receberem mais atenção dos trabalhadores em detrimento de outros. Já os efeitos simbólicos referem-se à internalização, pelos usuários, dos rótulos que são atribuídos pelos burocratas de nível de rua, impactando as opiniões que eles constroem de si mesmo

(PIRES,2019; PIRES; LOTTA, 2019; LOTTA; COSTA, 2020). Esta subseção traz indicações sobre possíveis efeitos materiais e simbólicos gerados pela articulação dessas categorias na linha de frente.

Em relação aos efeitos materiais, optou-se por analisar como as técnicas articulam o sistema de categorização comportamental na prática de encaminhamento para os abrigos institucionais. Essa escolha se deu em razão das categorias “organizados” e “desorganizados” aparecerem de forma expressiva quando as técnicas se referiam à forma como selecionam os usuários para esse tipo de encaminhamento.

Quanto ao encaminhamento para o abrigo institucional, é importante lembrar que o público-alvo dessa modalidade de serviço de acolhimento, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Sociassistenciais (BRASIL, 2014), são pessoas adultas e que se encontram em situação de rua. Isso significa que não há qualquer diferenciação formal do público-alvo dos abrigos institucionais para o público-alvo das casas de passagem. Assim, em tese, qualquer usuário do Albergue Tia Branca também cumpre os requisitos formais para acessar um abrigo institucional, desde que seja encaminhado por algum agente dos serviços socioassistenciais ou de outros serviços que atendam à população em situação de rua. Além disso, durante as entrevistas, as técnicas não citaram a existência de uma diretriz organizacional sobre a seleção de usuários para os abrigos. Portanto, trata-se de uma situação em que as técnicas possuem um maior espaço de discricionariedade para selecionarem, entre usuários iguais do ponto de vista formal e em um contexto de alta demanda, aqueles que serão encaminhados para os abrigos institucionais.

Conforme mencionado na seção anterior, o encaminhamento para o abrigo institucional se inicia com um pedido dos usuários, que pode ser aceito ou não pelas técnicas, ou a partir da oferta de vagas para alguns usuários que as técnicas consideram “aptos” a irem para um equipamento dessa modalidade. Após essa seleção, é feito um acompanhamento, em que a técnica passa a se tornar a referência para aquele usuário, que receberá atendimentos individuais periódicos. São, portanto, diversos momentos de interação em que as técnicas formam juízo sobre os usuários para tomar a decisão final sobre o encaminhamento.

A partir dos trechos abaixo, é possível inferir que os usuários encaminhados para os abrigos institucionais são aqueles classificados como

“organizados”, uma vez que, segundo a percepção das entrevistadas, demonstram que “realmente querem” sair da situação de rua e apresentam algum “projeto de vida”:

Então, tem muito a questão da particularidade de cada um, só que o público assim, é muito variado, tem público que é mais organizado. Hoje mesmo eu atendi um que eu estou acompanhando para questão de república né, então assim quando você vê que a pessoa ela **demonstra** para você essa questão de **querer superar a situação** que ela se encontra, que ela **tá querendo uma organização** maior **a gente faz esses encaminhamentos**, né, pra abrigos que a gente fala que é república, mas são abrigos, né? Então o que acontece, quando a gente percebe que essa pessoa, a gente conseguiu fazer um trabalho com ela, né, de escuta, dos encaminhamentos, e aí **ela tá demonstrando pra você que realmente ela quer sair dessa situação, aí a gente faz esses encaminhamentos mais específicos assim para abrigo**, sabe? (Entrevistada 5, grifo nosso)

De forma geral, **são pessoas mais organizadas**, mas não é norma e não é a regra, não é algo fechado, rígido. Em alguns usuários a gente percebe neles... a gente fala perfil, mas não existe perfil, a gente percebe algumas características que seria interessante talvez ele ir para o abrigo para ele adquirir uma independência mais rápido ainda, e aí a gente oferta. [...] Tem que ser uma pessoa que está frequente no albergue, isso é muito importante, que ela esteja frequente, porque a gente precisa fazer o acompanhamento, então se ela não tá frequente, não tem como verificar [...] E ela traz também que ela tem um **projeto de vida, seja terminar os estudos, seja conseguir um emprego, seja retornar pra família, fazer tratamento pra dependente químico**. (Entrevistada 2, grifo nosso)

Por outro lado, os usuários identificados como desorganizados acabam por não cumprir determinados critérios informais de seleção criados pelas técnicas para encaminhamento para os abrigos. Dessa forma, as técnicas condicionam o encaminhamento ao abrigo a uma mudança de atitude do usuário, de forma que ele passe a se enquadrar na categoria de usuário organizado, isto é, que passe a cumprir seus compromissos e acessar de forma frequente o Albergue, reduza o uso abusivo de álcool e demonstre querer uma mudança de vida.

O trecho a seguir mostra como a entrevistada 7 se utiliza de critérios informais, baseados na categorização comportamental dos usuários, para aceitar ou não o pedido para acompanhamento para um abrigo. Assim, são recusados os usuários que não dormem com frequência no Albergue, que não demonstram buscar uma “mudança de vida” e que não cumprem os encaminhamentos feitos pelas técnicas.

Geralmente quando eles te procuram você topa acompanhar eles ou tem uns que você fala...

Não, de cara assim não. Na realidade a primeira coisa que eu falo, por exemplo, **se é um usuário infrequente, não... é negativa**, entendeu? Já é uma negativa, vou falar "não, fulano, olha só, você não tá frequente aqui, você não tá dormindo no serviço, como é que você dorme, que que tá acontecendo, **o que que você tem feito**, qual que é sua **movimentação em busca de uma melhoria de vida**, como é que é? A questão do CMT³⁸, você foi? Te encaminhei. O centro de saúde você não foi". Entendeu? Aí eu já tenho como **cobrar do usuário**, porque se ele realmente quer ir, ele vai fazer com que isso aconteça, aí **ele vai mudar, vai mudar de postura, mudar de posicionamento**, e vai haver uma mudança e **ele vai começar a se adequar** no que realmente precisa em prol de um acompanhamento pra ele ir pra república³⁹. (Entrevistada 7, grifo nosso)

Contudo, mesmo que a técnica aceite iniciar o acompanhamento do usuário, isso não significa que ele será encaminhado ao abrigo. No trecho a seguir, é possível notar que entrevistada 7 avalia o usuário durante o acompanhamento, novamente com base em critérios informais, como se “movimentar em prol de melhoria”, demonstrar que não quer se “acomodar” no abrigo, e reduzir o uso abusivo de álcool, principalmente para conseguir se adaptar às normas do abrigo. Nesse sentido, é possível perceber que, assim como ocorre no Albergue Tia Branca, os abrigos institucionais também são descritos como equipamentos regidos por várias normas, de forma que os usuários “desorganizados” apresentariam dificuldades em se adaptar a esses equipamentos. Além disso, o trecho abaixo mostra como, segundo a entrevistada 7, a técnica do abrigo institucional também avalia o usuário ao julgar se ele de fato “merece a chance” de acessar aquele serviço:

[...] muitas vezes é um usuário que na realidade não sabe qual que é a relação, como é uma república, por exemplo, não tem ideia, só quer ir pra lá, e o principal, **é um usuário que não faz movimentação nenhuma em prol de melhoria**, só quer, assim, quer ir pra república para ter **mais um local para só se acomodar**. Então existe uma avaliação técnica, né, e a gente vai acompanhando esse usuário e fazendo **tratativas com esses usuários em relação, por exemplo, a bebida, e começa meio que de fato condicionar a ida desse usuário pela busca dele, a movimentação, né, e busca de melhorias**. Por exemplo, é um usuário alcoolista, vamos então começar a fazer um tratamento. **Como é que você vai pra um abrigo,**

³⁸Centro Mineiro de Toxicomania (CMT).

³⁹Algumas entrevistadas demonstram, por vezes, confundir os serviços de acolhimento institucional na modalidade abrigo institucional com o serviço de acolhimento em repúblicas, destinado a pessoas com vivência de rua em fase de reinserção social. Contudo, os serviços de acolhimento em república para pessoas em situação de rua não são ofertados no município, conforme informações do site oficial da Prefeitura de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2021). Ressalta-se, ainda, os requisitos impostos pelas técnicas não estão previstos nas normativas do SUAS, nem mesmo nas orientações relativas ao serviço de acolhimento em repúblicas.

quer ir pra uma república, se você não consegue segurar onda na bebida? Vai ficar lá, como é que vai ser, vai ficar bebendo, vai ser chamado a atenção, não vai cumprir com as regras, existem regras lá também, existe uma coletividade como aqui e na realidade até maior, porque aqui é só a noite e lá no caso vai ser mais tempo.

[...]

Muitas vezes também a técnica vê "nossa, que história bacana, esse usuário **ele realmente ele merece ter uma oportunidade**, ficar aqui no abrigo, na república, e **buscar uma nova forma de vida, de sair das ruas, ele de fato merece essa chance**", entendeu? (Entrevistada 7, grifo nosso)

De forma semelhante, a entrevistada 6 aponta que os usuários precisam a "convencer" de que precisam de um lugar para se "organizar", isto é, precisam de um lugar que os permita sair da situação de rua. Esse convencimento se dá a partir da observação sobre a rotina do usuário e do julgamento sobre o esforço que ele está fazendo para sair da situação em que se encontra:

Olha, um ponto em comum entre eles é que todos eles, **eles têm algum tipo de atividade**, todos eles trabalham, ou eles estão estudando, ou tão fazendo curso, **mas todos têm um ponto em comum: "eu preciso me organizar para poder ter condição de ter um lugar só meu"**. Então como que você se organiza, então ele vai ter que, de uma certa forma, **me convencer de que ele de fato precisa daquela organização**. E como que a gente sabe disso, porque a gente vê a movimentação dele aqui. **Quando é uma pessoa que você chega três horas, ela tá aqui, você sai à noite, ela tá aqui, você sempre vê o cidadão, entre aspas, não fazer nada, não se movimentar pra nada, não busca nada, fica difícil você encaminhar uma pessoa dessa pra uma casa institucional**. (Entrevistada 6, grifo nosso)

A partir dos trechos acima, observa-se que as técnicas articulam categorias sociais, criadas a partir da observação de certos comportamentos dos usuários, para decidir sobre quais deles serão encaminhados aos abrigos institucionais. Nesse contexto, o trabalho das técnicas se enquadra na narrativa agente-cidadão, visto que elas tomam suas decisões com o foco em como elas enxergam o público com o qual interagem, e não com base nas categorias formais definidas pela lei. Conforme mostrado no Capítulo 4, a narrativa agente-cidadão, descrita por Maynard-Moody e Musheno (2012), consiste justamente em uma atuação da burocracia de nível de rua centrada na percepção sobre os cidadãos, e não nos limites impostos pelas normas, de forma que as decisões são guiadas por julgamentos dos trabalhadores a respeito dos usuários e a obediência cultural e social se impõe à obediência legal.

Tendo em vista que a escolha sobre quais usuários serão encaminhados aos abrigos institucionais não se embasa exclusivamente nos critérios formais impostos pelas normas, são cabíveis algumas considerações sobre a atuação das técnicas nesse processo de escolha. Primeiramente, observa-se que as técnicas tendem a selecionar os usuários com base em um juízo quanto às chances de sucesso nos abrigos institucionais – sucesso este que consiste em conseguir cumprir as regras desses equipamentos e, posteriormente, conseguir sair da situação de rua. A seleção de usuários que parecem ter maiores chances de sucesso, principalmente em contextos em que o número de cidadãos que demandam os serviços é muito maior do que aquele que pode ser atendido, é apontada por Lipsky (2019), e vem sendo confirmada por outros estudos sobre a atuação da burocracia de nível de rua (LOTTA; PIRES, 2020; OLIVEIRA; CARVALHO, 2019).

No presente estudo, identifica-se que essa probabilidade de sucesso é mensurada a partir do cumprimento de certos critérios informais, que estão ligados a determinados comportamentos dos usuários, como aderir a um tratamento para o uso abusivo de álcool e outras drogas ou possuir uma rotina considerada “ativa”, que envolve, por exemplo, a busca por trabalho. O processo de encaminhamento para os abrigos institucionais condicionado ao cumprimento de certos critérios, ainda que informais, mostra como funciona o modelo “etapista” ou “em escada” de políticas para a população em situação de rua, citado na Seção 2.2 deste trabalho, em que as pessoas precisam aderir a determinados serviços e desenvolver determinadas condições até se mostrarem aptas para viver de forma autônoma em uma residência própria. Assim, o Albergue Tia Branca aparece como uma primeira etapa da intervenção com o indivíduo que se encontra em situação rua, que precisa aderir ao serviço, frequentá-lo com regularidade e cumprir os encaminhamentos realizados pelas técnicas até se mostrar apto a passar para uma segunda etapa da intervenção, que consiste em ser acolhido em um abrigo institucional. Como não há, em Belo Horizonte, o serviço de acolhimento em repúblicas nem uma política habitacional voltada especificamente a pessoas em situação de rua, o abrigo institucional figura como a última etapa dessa intervenção, após a qual o indivíduo deveria conseguir alcançar sua residência de forma autônoma.

Porém, o relato das técnicas mostra que muitas dessas pessoas, ainda que manifestem o desejo de ser encaminhadas aos abrigos institucionais, não cumprem os critérios utilizados para selecionar os usuários “aptos” e acabam permanecendo

somente na primeira etapa da intervenção. Nesse contexto, ressalta-se que o cumprimento de determinados critérios pode ser difícil para quem se encontra em situação de rua. Isto é, realizar um tratamento para o uso abusivo de álcool ou buscar um emprego sem dispor de um local seguro para residir e estando sujeito às mais diversas violações de direitos não são tarefas simples de serem alcançadas.

Ainda, é possível observar que esses critérios informais impostos pelas técnicas para encaminhamento aos abrigos institucionais não são apenas critérios objetivos, como por exemplo aderir ou não a um tratamento de saúde, mas envolvem também percepções subjetivas sobre os comportamentos dos usuários. Dubois (2014) aponta alguns fatores subjetivos que os burocratas de nível de rua podem se embasar para a concessão de acesso ao serviço público, citando entre eles a percepção sobre a “força de vontade” do cidadão para mudar sua situação e o seu desejo de não se manter “dependente” do serviço público. Assim, esses fatores podem ser identificados nos relatos das técnicas do serviço de acolhimento, tal como a necessidade de o usuário precisar “convencê-las” de que vai mudar seu comportamento, de que está se esforçando para “melhorar de vida” e de que não deseja ir para um abrigo institucional para ter um lugar para se “acomodar”. Portanto, pode-se afirmar que as técnicas se utilizam da capacidade de agência, isto é, da capacidade de formar julgamento e realizar ações a partir dele (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012), para avaliar quais os usuários serão encaminhamentos para os abrigos institucionais.

Dubois (2014; 2019) também aponta como as decisões no âmbito do serviço público tomadas a partir de julgamentos pessoais dos burocratas a respeito do comportamento dos usuários se afasta de uma noção de direito social e se aproxima de uma ideia de caridade pública, em que as escolhas sobre quem vai acessar ou receber determinados benefícios no serviço público é pautada em avaliações caso-a-caso. Nesse contexto, observa-se que as técnicas tendem a considerar que apenas alguns usuários – classificados como “organizados” – são “merecedores” do encaminhamento, o que se contradiz à ideia da Política de Assistência Social enquanto um direito social. É possível observarmos essa contradição ao compararmos o julgamento de “merecimento” com a descrição do público-alvo da Política de Assistência Social: enquanto as normas orientadoras da política descrevem o público-alvo como sujeitos de direitos, a classificação feita pelas técnicas aponta que os indivíduos precisam demonstrar certas atitudes e ambições para serem merecedores de oportunidades.

Assis (2020), ao revisar pesquisas recentes sobre a atuação dos agentes implementadores dos serviços da Assistência Social, identifica essa diferença entre a construção discursiva dos usuários do SUAS pelos textos da política e pelos burocratas de nível de rua. O autor evidenciou que a estruturação dos usuários como sujeitos de direito, encontrada no discurso textual, se transforma quando estes interagem com as burocracias de rua e, um dos julgamentos que embasam essa atualização é o dos “não merecedores”. Segundo o autor, “os discursos dos agentes implementadores evidenciam uma construção social desqualificada, que parece demarcar mais distinções entre eles e reforçar suas situações de vulnerabilidades como parte de sua subalternidade” (ASSIS, 2020, p.19).

A noção de merecimento dos burocratas de nível de rua também é abordada por Harrits e Møller (2011), que apontam que ela pode estar associada a um ideal de “normalidade” traçado pelos trabalhadores, em que os usuários que se aproximam desse padrão são considerados mais merecedores do que os perfis “desviantes”, que se afastam desse padrão. No presente estudo, é possível inferir que os usuários considerados “normais” são aqueles que se adaptam melhor às normas do Albergue e que desejam sair da situação de rua e trabalhar, enquanto os “desviantes” não se adaptam com facilidade e não apresentam esses desejos. Dessa forma, os usuários “desviantes”, que aparentam não se enquadrar na “normalidade”, são considerados “não merecedores” do encaminhamento.

Além disso, pode-se afirmar que a articulação das categorias sociais não afeta apenas a possibilidade (ou não) de acesso ao abrigo institucional, mas também envolve receber um atendimento mais individualizado, com uma técnica de referência que vai trabalhar de perto questões relacionadas à saúde, aos vínculos familiares, ao retorno ao mercado de trabalho. Assim, os usuários “desorganizados”, apesar de apresentarem uma elevada vulnerabilidade – já que se encontram em um quadro de maior debilidade física e mental, não têm vínculos familiares e apresentam problemas relacionados ao uso abusivo de álcool e outras drogas –, além de não serem selecionados para vagas nos abrigos institucionais, também não são acompanhados de forma mais próxima pelas técnicas. Nesse contexto, esses resultados vão ao encontro do que vem sendo apontado pela literatura mais recente sobre a atuação da burocracia de nível de rua, no sentido de que a interação de grupos mais vulneráveis com trabalhadores da linha de frente pode contribuir para reforçar formas de exclusão,

ao invés de mitigá-las, ainda que se trate de um serviço voltado justamente à superação de situações de vulnerabilidade (PIRES; LOTTA, 2019; PIRES, 2019).

Já em relação aos efeitos simbólicos, ainda que não tenham sido entrevistados os usuários do serviço, a classificação de usuários como “desorganizados” pode impactá-los de forma negativa, reforçando questões menos tangíveis, como apatia, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência. É importante destacar, inclusive, que a Política de Assistência Social prevê que essas questões estão relacionadas à vulnerabilidade social e precisam ser trabalhadas para o enfrentamento e a superação das condições de violação de direitos.

Nesse contexto, ressalta-se que as técnicas não fazem uma construção da rua enquanto um “lugar praticado”, nos termos apontados por Schuch e Gehlen (2012), isto é, como uma experiência que pode ser marcada pela inventividade, criatividade e pela luta política. Pelo contrário, as pessoas que estão há muito tempo em situação de rua são rotuladas como “acomodadas”, podendo internalizar esse atributo como elemento de interferência em suas identidades ou reforço a sua suposta “anormalidade” ou baixa estima social (LOTTA; COSTA, 2020).

Além disso, os usuários “desorganizados” são apontados como aqueles que descumprem mais as regras do Albergue e por isso recebem mais sanções por parte das técnicas, tais como os encaminhamentos para a oficina “Reincidir” e a aplicação de advertências verbais durante tratativas individuais. As sanções aplicadas pelas técnicas podem ser consideradas como efeitos materiais da articulação das categorias comportamentais, mas também podem gerar efeitos simbólicos potencialmente negativos nos usuários, que podem incorporar o sentimento de que são “inadequados” ou “desajustados” àquele ambiente.

Esta subseção analisou os possíveis efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários do serviço de acolhimento gerados pelos julgamentos e pelas categorizações utilizadas pelas técnicas do Albergue Tia Branca. Constatou-se que as técnicas criam critérios informais de seleção dos usuários para acesso aos abrigos institucionais, baseados em análises sobre os comportamentos observados nos usuários. Esses critérios são baseados em um juízo quanto à probabilidade de “sucesso” dos usuários, isto é, quanto à probabilidade do usuário se adequar às normas do abrigo institucional e conseguir sair da situação de rua. Além disso, esses critérios são baseados em categorias comportamentais sobre perfis de usuários que

se aproximam de um padrão de “normalidade” e que demonstram força de vontade para “melhoria de vida” e para não se manterem dependentes do serviço público. Assim, verifica-se uma tendência de associação dos usuários “organizados” a perfis considerados “merecedores” do acesso aos abrigos, enquanto os usuários identificados como “desorganizados” seriam associados a perfis considerados “não merecedores”. Como resultado, embora se enquadrem formalmente no público-alvo e ainda que manifestem o desejo de acessarem esse serviço, os usuários identificados como “desorganizados” não seriam encaminhados ao serviço de acolhimento em abrigos. Além disso, deixariam de receber um acompanhamento mais próximo das técnicas, acabando, dessa forma, acumulando desvantagens. Por fim, a classificação de usuários como “desorganizados” e a aplicação de sanções indica riscos de efeitos simbólicos de reforço de subalternização e de sentimentos de inadequação.

Na próxima seção, serão apresentadas as considerações finais deste trabalho.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a descrever e analisar a atuação da burocracia de nível de rua no Albergue Tia Branca, que oferta o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte. Por meio da análise de dois componentes da atuação da burocracia de nível de rua, quais sejam, as práticas e os esquemas de categorização do público, buscou-se identificar como os burocratas de nível de rua desse serviço exercem discricionariedade na implementação. Os dados da pesquisa foram coletados por meio de análise documental das normativas e textos orientadores do serviço e de entrevistas semiestruturadas com as trabalhadoras que compõem a equipe técnica do Albergue.

O serviço de acolhimento visa garantir aos usuários abrigo, alimentação e local para higiene, mas também deve contribuir para o reestabelecimento de vínculos familiares e possibilitar a convivência comunitária, além de desenvolver as condições para a independência e promover o acesso à rede socioassistencial e às demais políticas públicas. A concepção do serviço está inserida no paradigma da garantia de direitos, que se opõe ao modelo das instituições totais, em que os indivíduos permaneciam isolados e recebiam um atendimento massificado, com normas rígidas, sem espaço para desenvolvimento da autonomia e de suas potencialidades.

Já a fase de implementação de políticas públicas é o momento em que a política é, de fato, materializada. Partindo-se da compreensão de que políticas públicas constituem uma cadeia decisória contínua, mostrou-se que a implementação, enquanto parte desse processo, também exige que decisões sejam tomadas, e que elas irão modificar a política em relação à sua formulação inicial. A atuação dos trabalhadores da linha de frente é determinante para as decisões e modificações que ocorrem na implementação, pois eles exercem discricionariedade para realizar escolhas dentro dos limites legais e são dotados de agência para fazer julgamentos e agir, focando em quem é o cidadão e na forma como ele é enxergado, para além dos limites das normas. Os agentes de rua agem por meio de práticas previstas e criadas no cotidiano de implementação e articulam esquemas de categorização políticas e sociais do público.

À luz desse arcabouço teórico, a pesquisa buscou responder como os burocratas de nível de rua atuam na implementação do serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte, no que

tange à realização de práticas e à utilização de esquemas de categorização, e tendo como foco o exercício da discricionariedade desses agentes. A seguir, apresenta-se essa resposta, a partir dos achados do estudo.

A análise das normativas e textos orientadores do Serviço evidenciou o conjunto de práticas previstas para a equipe técnica. O trabalho social é composto por um conjunto de procedimentos de caráter fortemente relacional entre técnicos e os usuários, que deverão construir vínculos de confiança entre si. A lista de práticas é extensa, e ganha destaque como prática os encaminhamentos para a rede socioassistencial e outros serviços públicos e programas.

Em relação às práticas realizadas na linha de frente do serviço, identificou-se que a maioria das técnicas: i) realiza o primeiro acolhimento dos usuários; ii) concede gratuidade para o Restaurante Popular; iii) faz atendimentos individuais, com escuta qualificada do usuário; iv) faz encaminhamentos para a política de saúde (álcool e outras drogas, consultas, saúde mental), para o Serviço de Atendimento ao Migrante, para a retirada de documentação, para os abrigos institucionais.

Essas práticas realizadas pela maioria das técnicas tendem a ser mais institucionalizadas, havendo menos espaço de discricionariedade sobre a escolha de fazê-las ou não. Contudo, no caso das práticas relacionadas ao encaminhamento para os abrigos institucionais, verificou-se que elas eram exercidas com uma margem de discricionariedade elevada, sendo executadas de formas diversas pelas técnicas.

Práticas relatadas pelas técnicas de forma mais dispersa e que tendem a apresentar maior espaço discricionário para a escolha de fazê-las (ou não) são: i) encaminhamentos para obtenção de trabalho e renda, atendimento jurídico, emissão de Identidade Jovem, inscrição no Cadastro Único, solicitação/renovação do Programa Bolsa Família; ii) conversas que busquem a promoção de reflexões com os usuários acerca de direitos, vínculos familiares e comunitários, autonomia e construção de projetos de vida; iii) orientações sobre cuidados pessoais; iv) discussões de casos com outros serviços públicos; v) atendimento a demandas externas (como as do Sistema de Justiça); vi) distribuição de sanções aos usuários por descumprimento das normas; e vii) atividades de funcionamento do Albergue (como organizar filas e renovar a carteirinha de acesso ao equipamento).

A análise de algumas destas práticas dispersas ajudou a identificar como os burocratas exercem discricionariedade em um ambiente em que a demanda por atendimento é muito alta. Por exemplo, apenas uma técnica conversava com os

usuários sobre os direitos da população em situação de rua, o que condizia com sua visão de assistência social enquanto direito – visão esta que parece não ser compartilhada por todas as técnicas. Esse exemplo ilustra como a realização de práticas pelas técnicas é influenciada por suas preferências pessoais, suas percepções sobre o serviço e sobre o público que interagem, na convergência com Maynard-Moody; Musheno (2012).

Contudo, as escolhas sobre quais práticas realizar são fortemente delimitadas por fatores organizacionais. Identificou-se que o número excessivo de atendidos por dia e a alta rotatividade dos usuários é um empecilho para que as técnicas realizem práticas relacionadas, por exemplo, à construção de novos projetos pessoais, ou que busquem o resgate dos vínculos familiares, pois elas exigiriam um acompanhamento mais prolongado e a criação de um vínculo com o usuário. Por outro lado, prevalecem intervenções mais pontuais, que não exigem esse acompanhamento prolongado.

Outro fator organizacional identificado foi a vulnerabilidade institucional, marcada pela baixa integração com outras políticas públicas e pelas falhas de conectividade entre os serviços da rede socioassistencial (SANDIM, 2018), o que limita as possibilidades de encaminhamentos e de discussões de casos. Assim, as técnicas se queixam de serviços que não dão retorno ou que não “querem” atender a determinados usuários, “empurrando-os” de volta para o Albergue. Também, a deficiência nas políticas voltadas para a população em situação de rua, como as de geração de emprego e renda e de habitação, afetam a possibilidade de encaminhamento das técnicas. Portanto, considerando que a execução do trabalho social pelas técnicas depende fortemente da atuação de outros serviços públicos, a vulnerabilidade institucional implica prejuízos à consecução dos objetivos do serviço de acolhimento.

Ainda, as práticas realizadas na linha de frente foram comparadas àquelas previstas nas normativas, sendo identificado que as técnicas realizam tanto práticas previstas como não previstas. A análise das práticas realizadas, mas não previstas, ilustram como as técnicas precisam improvisar pragmaticamente, isto é, inovar, serem criativas, quando estão diante de situações do dia a dia que não estão previstas nas normativas (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012). Ainda, os resultados encontrados ilustram como o exercício da discricionariedade dos burocratas deve ser analisado caso a caso, visto que, enquanto algumas das práticas não previstas são

potencialmente positivas para o alcance dos objetivos do serviço; outras podem ter efeitos potencialmente negativos. Por exemplo, a prática de solicitação de documento de identificação, ou, na ausência deste, de boletim de ocorrência aos usuários para acesso ao equipamento pode gerar uma restrição ao acesso de cidadãos que não portam a documentação – o que é comum entre o público atendido – e que não desejam, ou não conseguem, solicitar um boletim de ocorrência na Delegacia de Polícia. Também as práticas relativas às sanções aplicadas aos usuários que descumprem as regras do Albergue parecem reforçar uma relação repressiva entre Estado e população em situação de rua, que, conforme mostrado, é marca histórica do tratamento dispensado pelo Estado a esse grupo. Por outro lado, a concessão de um prazo de um mês para a permanência no Albergue, renovável por quantas vezes forem necessárias, pode contribuir para um acompanhamento, ainda que mínimo, de todos os usuários que acessam o Albergue, mostrando, portanto, o potencial positivo da improvisação pragmática.

Em relação à descrição do público-alvo da Assistência Social nas normativas e textos orientadores analisados, observou-se que ele é descrito de uma forma positiva, sendo identificados como sujeitos de direitos. Das normativas, emerge um discurso de não culpabilização dos usuários pelas situações de vulnerabilidades vivenciadas, que são compreendidas como parte de problemas estruturais da sociedade brasileira. Já o público-alvo do serviço de acolhimento é descrito de forma mais objetiva como pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condição de autossustento.

Para lidar com a heterogeneidade da população em situação de rua, as técnicas realizam processos de simplificação do público, enquadrando-os em poucas categorias que lhes permitem tomar decisões diante das situações complexas que se deparam. Nesse contexto, a categorização política do público é atualizada na linha de frente a partir da articulação, pelas técnicas, de dois esquemas de categorização. Um oficial, em que as entrevistadas citam algumas categorias políticas do serviço, isto é, alguns critérios formais de elegibilidade do público-alvo, como “ser homem”, “ser maior de idade” e “estar em situação de rua”, para decidirem sobre o acesso dos usuários ao equipamento. Trata-se de uma categorização mais objetiva, tendo em vista que se baseia nas informações que constam do documento de identificação pessoal do cidadão, ou do boletim de ocorrência, e na autodeclaração do cidadão sobre se encontrar em situação de rua.

Observou-se, entretanto, que a definição do público enquadrado como “homem” se baseia apenas no sexo biológico declarado no documento de identidade, de forma que é negado o acesso a homens transgêneros e permitida a entrada de mulheres transgêneros, o que contraria as normativas que dispõem que o público da unidade deve ser definido conforme sua identidade de gênero. Não obstante, esta determinação consiste em uma diretriz da própria organização, sobre a qual as técnicas parecem não ter muita margem para interferência. Portanto, identificou-se que o acesso ao Albergue parece sofrer pouca interferência dos julgamentos e das percepções das técnicas sobre o público atendido.

Já o segundo esquema de categorização identificado não é baseado nas normas oficiais, mas sim em percepções sobre o comportamento dos usuários. Por isso, foi nomeado de sistema de categorização comportamental. Ele é articulado durante os atendimentos individuais com os usuários, em que as técnicas precisam lidar com situações mais complexas e com a heterogeneidade do público, em um ambiente de alta demanda e pressão. Esse sistema divide os usuários entre duas representações sociais: organizados e desorganizados. Alguns dos comportamentos observados pelas técnicas nos usuários “organizados” são: cuidado com a higiene e a saúde, cumprimento das normas e esforço para sair da situação de rua. Já os usuários “desorganizados” são os que não cuidam da higiene pessoal e da saúde, não cumprem as normas do Albergue e não querem ou não se esforçam para sair da situação de rua, sendo vistos como “acomodados”.

Ainda, as técnicas associam os usuários “organizados” como aqueles que não fazem uso abusivo de substâncias químicas e que se encontram há menos tempo em situação de rua, entre outras características. Já os usuários identificados como “desorganizados” são aqueles que fazem uso abusivo de substâncias químicas e estão há muito tempo em situação de rua, de forma que já estabeleceram relações com esse espaço e com outras pessoas em situação de rua.

Sobre isso, viu-se, no Capítulo 2, que a situação de rua pode ser interpretada por meio de uma tipologia que traça um *continuum* relacionado ao tempo em que o indivíduo se encontra em situação de rua, de forma que, quanto mais tempo nesta situação, mais se aprofundam a debilidade física e mental dos usuários, as relações com o “mundo da rua”, os laços pessoais e formas próprias de viver nesse ambiente (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1994). A representação social dos usuários como “desorganizados” vai ao encontro dessa percepção: segundos os relatos das

técnicas, os usuários com mais tempo de trajetória apresentam problemas de saúde mental, condições físicas mais precárias, e mantêm relações mais estáveis na rua, seja com a própria forma de existir nesse ambiente, seja com outras pessoas que também se encontram em situação de rua.

A classificação comportamental identificada é associada a um juízo quanto às chances de “sucesso” do usuário nos abrigos institucionais, de forma que os usuários “organizados” tenderiam a ser identificados como aqueles com maior probabilidade de sucesso, visto que atendem a certos critérios informais criados pelas técnicas, como por exemplo acessar o Albergue de forma frequente e buscar um trabalho. Esse achado da pesquisa ajuda a entender o modelo “em etapas” de políticas públicas para pessoas em situação de rua, em que os indivíduos precisam aderir a determinados serviços e desenvolver determinadas condições até se mostrarem aptos para viver em uma residência própria.

Ainda, há uma tendência de associação da classificação comportamental a um julgamento de “merecimento”. Esse julgamento se baseia em um ideal de “normalidade” (HARRITS E MØLLER, 2011) das técnicas, que pode ser entendido como respeitar regras e desejar sair da situação de rua, de forma que aqueles que se afastam desse padrão, ou seja, os “desorganizados”, não são vistos como “merecedores”. Esse julgamento também considera o “esforço” feito para sair da situação e a vontade de não se manter dependente do serviço público, isto é, de não se “acomodar”, o que novamente enquadra os “desorganizados” como “não merecedores”. Assim, quando comparadas a descrição dos usuários pelas técnicas com a descrição do público-alvo da Política de Assistência Social nas normativas, observou-se que a construção positiva do público nas normativas, entendido como “sujeitos de direitos”, se contrasta com aquela encontrada na linha de frente, que impõe critérios subjetivos aos usuários para serem considerados “merecedores”.

Além disso, a pesquisa indica riscos de produção de efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários, gerados pela articulação dessas categorias na linha de frente (PIRES, 2019). Quanto aos efeitos materiais aos usuários “desorganizados”, observou-se restrições de acesso tanto aos abrigos institucionais (as técnicas não ofertam o encaminhamento para esse serviço) quanto a um acompanhamento socioassistencial mais próximo, além da aplicação de sanções em razão do descumprimento de normas. Estas sanções podem gerar efeitos simbólicos, pois atribuem aos “desorganizados” estigmas de “inadequados” ou “desajustados” ao

ambiente do Albergue e o julgamento de “não merecedores” do serviço, que podem reforçar sentidos de lugar negativos e de subalternização.

Nesse contexto, ressalta-se que os usuários “desorganizados” se encontram em uma situação de elevada vulnerabilidade, visto que apresentam maior debilidade física e mental, problemas relacionados ao uso abusivo de álcool e outras drogas e não têm vínculos familiares. Assim, os resultados encontrados indicam riscos de que a interação desses usuários com as trabalhadoras da linha de frente pode contribuir para reforçar formas de exclusão, ao invés de mitigá-las.

Os achados também apontam para uma comparação acerca do acesso ao Albergue – equipamento que oferta o serviço de acolhimento institucional na modalidade casa de passagem –, e aos demais equipamentos que ofertam o serviço na modalidade abrigo institucional. No acesso dos usuários a casa de passagem, foi possível observar que os burocratas de nível de rua se utilizam do sistema de categorização oficial, citando os critérios formais de elegibilidade do público-alvo. Dessa forma, o acesso é pouco influenciado pelo julgamento das trabalhadoras, sendo mais determinado pela ordem de chegada dos cidadãos, visto que o número de vagas é menor que a demanda, bem como pela prática de se solicitar documento pessoal ou boletim de ocorrência aos usuários. Porém, na modalidade abrigo institucional, em que não há acesso por demanda espontânea, sendo necessário o encaminhamento da técnica, o acesso do usuário acaba sendo determinado pelos julgamentos pessoais das trabalhadoras, que impõem critérios aos usuários que vão além daqueles previstos formalmente e acabam por impedir o acesso de cidadãos que se enquadram no público-alvo do serviço descrito nas normativas.

Indo além das perguntas deste trabalho, as pesquisas sobre burocracia do nível de rua têm contribuições de ordem normativa, associadas à compreensão dos contextos de trabalho desses agentes, com foco em seu aperfeiçoamento (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Como evidenciado no Capítulo 2, a relação entre Estado e população em situação de rua é historicamente marcada pela omissão e pela repressão, e ainda há muitas deficiências na oferta de políticas sociais voltadas para esse grupo. A pesquisa constatou algumas delas no serviço de acolhimento institucional de Belo Horizonte: a demanda é superior à oferta de vagas; a capacidade do equipamento é muito maior do que aquela recomendada nas normativas do serviço; o funcionamento do equipamento é regido por normas rígidas, que tendem a disciplinar os usuários e dão

pouca margem para um atendimento mais adequado às diferentes individualidades; não é devidamente assegurada a privacidade para os usuários; e há a distribuição de sanções àqueles que não se adaptam às normas.

Neste sentido, considerando esses desafios e os demais resultados da pesquisa, apresentam-se, a seguir, algumas sugestões para o aprimoramento do serviço de acolhimento institucional que podem ser consideradas pela gestão do Suas do município de Belo Horizonte:

- o acolhimento dos usuários no Albergue, bem como nos demais serviços de acolhimento do município, podem ser definidos conforme a identidade de gênero declarada pelo usuário, à luz da normativa que regulamenta o serviço (CMAS/BH, 2017). A inclusão deve ser acompanhada da conscientização de trabalhadores e demais usuários sobre a transgeneridade e os direitos desse grupo;

- o número de vagas ofertadas é menor que a demanda, situação que se agravou principalmente após o longo período da pandemia de Covid-19. Segundo o relato das técnicas, isso fez aumentar a busca pelo serviço por pessoas que nunca haviam estado em situação de rua ou que retornaram a ela neste período, o que aponta a necessidade da ampliação da capacidade de oferta dos serviços (em vagas, unidades e tamanho da equipe técnica). Ressalta-se que o aumento do número de equipamentos, ofertando menos vagas em cada um deles, pode contribuir também para que o funcionamento do serviço não dependa de tantas normas, sendo possível acolher de forma mais personalizada usuários com perfis diversos. Ainda, uma redução do número de casos por técnicas pode contribuir para a formação de vínculos com os usuários;

- criação de fluxo e contrafluxos, principalmente aqueles relacionados ao tratamento do uso abusivo de álcool e outras drogas e a problemas de saúde mental, visando a gerar maior conectividade da rede de serviços;

- promoção de atividades coletivas com movimentos sociais voltados para a luta por direitos da população em situação de rua, tais como o Movimento Nacional da População de Rua, visando a construção de um reforço positivo da identidade desse grupo, tanto para técnicas quanto para usuários.

- oferta de capacitações que reafirmem os direitos dos usuários, com destaque para os usuários identificados como “desorganizados”;

- maior amparo psicológico à equipe técnica, que lida diariamente com histórias de vida marcadas pela extrema vulnerabilidade social, sendo esta uma demanda trazida pelas próprias técnicas durante as entrevistas;
- por fim, ressalta-se que as técnicas trabalham em um ambiente de elevada demanda e pressão, em que há pouco espaço para a realização de reflexões sobre as ações realizadas no cotidiano de trabalho. Ou seja, não são viabilizados tempo e local para que as técnicas possam sair do “modo automático” da rotina de trabalho e passem a refletir, por exemplo, porque agem de determinada forma e não de outra, ou porque dispensam a determinado usuário um tipo de tratamento, enquanto a outros é dado um tratamento diverso. Portanto, é importante que sejam ofertados espaços em que as técnicas sejam estimuladas a comentar sobre suas experiências de trabalho, expor seus processos implícitos de tomada de decisão, e que sejam também debatidas as mudanças que estão sendo geradas na política e quais os possíveis efeitos gerados sobre os usuários. Essas discussões podem possibilitar que práticas dispersas positivas sejam conhecidas pela equipe e incorporadas à rotina de trabalho de todas as técnicas, bem como que mudanças de rumo sejam tomadas quando identificados eventuais pontos negativos. É importante que essas reflexões sejam realizadas em “zonas protegidas” (PIRES, 2021), isto é, espaços em que os relatos realizados não impliquem culpabilizações, punições ou outras consequências negativas às técnicas.

Reforça-se, ainda, a importância de se ampliarem os estudos a respeito dos serviços ofertados à população em situação de rua, tendo em vista que essa oferta constitui uma função do Estado que se mostra cada vez mais urgente e necessária. No âmbito dos serviços de acolhimento, propõe-se que sejam feitos estudos sobre serviços voltados para atendimento de mulheres em situação de rua, que, além de sofrerem a discriminação que já recai sobre a população em situação de rua, ainda acumulam a discriminação de gênero. Outro terreno que pode ser explorado diz respeito à interação entre a força policial e a população em situação de rua, tendo em vista o histórico de atuação repressiva do Estado em relação a esse grupo. Por fim, propõe-se a realização de estudos que busquem conhecer a percepção das pessoas em situação de rua sobre a interação com a burocracia de nível de rua, a fim de aprofundar o conhecimento dos efeitos materiais e simbólicos dessa interação sobre os usuários.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p.43-56.

ASSIS, Marcos Arcanjo de Assis. **Quem é o público da assistência social?** A construção discursiva do usuário pelo texto da política e pelos agentes de rua em interação. In: ENCONTRO ABCP, 12, 2020, João Pessoa. João Pessoa: 2020.

BELO HORIZONTE. PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Unidades de acolhimento institucional (Pop Rua)**. 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/assistencia-social/equipamentos/acolhimento>. Acesso em: 28 out. 2021.

BERNARDES, Isabela. **Projeto 'Canto da Rua Emergencial', em BH, se encerra nesta sexta (27/8)**. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/08/24/interna_gerais,1299061/projeto-canto-da-rua-emergencial-em-bh-se-encerra-nesta-sexta-27-8.shtml. Acesso em: 3 set. 2021.

BRANDÃO, André Augusto. Conceitos e coisas: Robert Castel, a “desfiliação” e a pobreza urbana no Brasil. **Emancipação**, v. 2, n. 1, p. 141-157, 2002. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/34/31>. Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 02 mai. 2021.

BRASIL. Lei Federal n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível Housing First no Brasil?**: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 24 out 2021.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica/SUAS**. Brasília, 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília, 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. **Boletim Mulheres no SUAS nº 5**. Brasília, 2018a. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2018/06/Boletim-5-CGPVIS.pdf>. Acesso em 15 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Curso de Atualização sobre a organização e oferta dos Serviços da Proteção Social Especial. Caderno do aluno**. Brasília: MDS, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Proteção Social no SUAS a indivíduos e famílias em situação de violência e outras violações de direitos: fortalecimento da rede socioassistencial**. Brasília: MDS, 2018b.

BRASIL. Portaria nº 2.927, de 26 de agosto de 2021. Institui o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 ago 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.927-de-26-de-agosto-de-2021-341038468>. Acesso em: 24 out. 2021.

BRONZO, Carla. Vulnerabilidade, empoderamento e proteção social. Reflexões a partir de experiências latinoamericanas. In: XXXII Encontro da ANPAD, 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpad, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B967.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CASTEL, Robert et al. As transformações da questão social. In: BÓGUS, Lucia et al (org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 2000. p. 235-264.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia. In: Pires; Lotta; Oliveira (orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil – interseções analíticas**. Brasília: IPEA: ENAP, Cap. 9, p. 227-246, 2018.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BELO HORIZONTE. **Resolução nº 030**, de 13 de dezembro de 2017. Belo Horizonte: CMAS, 13 dez. 2017.

DUBOIS, Vicent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 13-50. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_implementando_desigualdades.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

DUBOIS, Vincent. Legal Rigor and the Poor: the daily practice of welfare control. **Social Analysis**, [S.L], v. 58, n. 3, p. 38-55, dez. 2014.

DIAS, André Luiz Freitas (org). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil - Relatório técnico-científico**. Belo Horizonte: Marginalia Comunicação, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1g4osDpoxJqfz0C3TtxZtGyxmygdqde7/view?fbclid=I>

[wAR02APUGyVqbdZyV7neghixhsEFhdcxK8ZqylwQFAZkmprxzYAVCV5HTH-U](http://www.ar02apugyvqbdzyv7neghixhsEFhdcxK8ZqylwQFAZkmprxzYAVCV5HTH-U).

Acesso em: 10 nov. 2021.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. **Desafíos de la participación social**: alcances y límites de la construcción de la política nacional para la población em situación de calle en Brasil.. 2011. 229 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política e Sociologia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2011.

FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes de; GUERRA, Daniela de Lima Ranieri. Da população em situação de rua: a criminalização do invisível. **Ripe – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, v. 50, n. 66, p.160-176, jul./dez. 2016.

Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_bibliotec_a/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RIPE_n.66.08.pdf. Acesso em: 14 mai. 2021.

FROTA, Haydée da Cunha; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte: a criação de uma política pública de forma participativa e deliberativa. In: XXXVII ENCONTRO DA ANPAD, 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpad, 2013. p. 1-55. Disponível em:

http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2069.pdf. Acesso em: 02 maio 2021.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4. ed. São Paulo: LTC, 1988.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 39-65.

HARRITS, Gitte Sommer; MØLLER, Marie Østergaard. Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework. **Distinktion: Journal of Social Theory**, [S.L.], v. 12, n. 2, p. 229-247, ago. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipea. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10806/1/BPS_28_assistencia_social.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2019. Brasília: IBGE, 2019.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>. Acesso em: 20 abr. 2021.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, fev. 2017

LIPSKY, Michael. **Burocracias do nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília ENAP, 2019, 430p.

LAMEIRAS, Maria Andreia Parente. **Nota de Conjuntura 12/3º Trimestre de 2021**. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210813_cc_52_nota_12_inflacao_faixa_de_renda_julho_21.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019a, p. 11-38.

LOTTA, Gabriela; COSTA, Maria Izabel Sanches. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 28, n. 76, nov. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987320287604>. Acesso em: 03 out. 2021.

LOTTA, Gabriela. **Implementação de políticas públicas**: o impacto de fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no programa saúde da família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf. Acesso em: 01 abr. 2021.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org). **Implementação de Políticas Públicas**: Teoria e Prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 20-49.

LOTTA, Gabriela. Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. In: PIRES, Roberto. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019b, p. 527 a 547.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, v. 83, n. 1, p. 21-42, 2017.

MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. Quem vocês pensam que (elas) são? Representações sobre as pessoas em situação de rua. **Psicologia & Sociedade**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 47-58, ago. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/r6rMZrKqN9VR8jxhKGVSDDq/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. Social Equities and Inequities in Practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, [S.L.], v. 72, n. 1, p. 16-23, nov./dez. 2021.

MELO, Tomás Henrique De Azevedo Gomes. **A Rua e a Sociedade**: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua. 2011. 195f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/ppga/files/2012/04/A-Rua-e-a-Sociedade-Melo-Completa2.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2021.

_____. Apontamentos sobre a trajetória de formação e organização do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR): desafios identitários e políticos. In: VII Jornada de alunos do programa de pós-graduação em antropologia da Universidade Federal Fluminense, 2013, Niterói. **Anais [...]**. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, 2013. Disponível em: <https://jornadappga2013.files.wordpress.com/2013/06/melo-tomas.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2021.

MØLLER, M. Østergaard. (2016). “She isn’t someone I associate with pension”—a Vignette Study of Professional Reasoning. **Professions and Professionalism**, [S.L.], v. 6, n. 1, abr. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.7577/pp.1353>. Acesso em 14 de abril de 2021.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf. Acesso em: 03 jun. 2021.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: de la certeza omnipresente al comportamiento estratégico. **Série Políticas Sociales**, 24. Santiago de Chile: CEPAL, 1998. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/45620318.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

OLIVEIRA, Marina Meira de; CARVALHO, Cynthia Paes de. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. In: PIRES, Roberto. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 549-569.

PEREIRA, Viviane Souza. EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL E POPULAÇÃO DE RUA: notas para uma reflexão. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179-205, jul./dez. 2009.

PEREIRA, Vinicius; GUARESCHI, Pedrinho. A psicologia no CRAS: um estudo de representações sociais. **Revista Psicologia e Sociedade**, v. 29, 2017.

PIRES, Roberto. Introdução. In: PIRES, Roberto. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 13-50.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re) produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In: PIRES, Roberto

(Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 127-152.

PIRES, Roberto. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, ago. 2017.

PIRES, Roberto. Jornada da Administração Pública: Entre guichês presenciais e virtuais. **Youtube**, 24 set. 2021. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=r4v52noWno>

ROSA, Caroline Ferreira. **Acolhimento institucional e vida em situação de rua**: a produção do cotidiano entre os usuários de albergues e “repúblicas” de Belo Horizonte/MG. 2017. 232 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-B8XPBX>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SALATINO, Laura Cavalcanti; MIRANDA, Juliana Rocha; LOTTA, Gabriela Spanghero. Políticas públicas para mulheres em situação de rua: reflexões sobre categorização e julgamentos. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 225-249, out. 2019. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/241557>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SANDIM, Tatiana Lemos. **Da vulnerabilidade social para a vulnerabilidade institucional**: uma análise da Política Nacional de Assistência Social e de suas práticas em Belo Horizonte e São Paulo. 2018. 300 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018. Disponível em:

https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24641/Tese_TatianaSandim_V_6.1_biblioteca.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 10 nov. 2021.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de políticas públicas. In: SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014, p. 43-69.

SCHUCH, Patrice; GEHLEN, Ivaldo. A “Situação de rua” para além de determinismos: explorações conceituais. In: DORNELLES, Aline Espindola; OBST, Júlia; SILVA, Marta Borba (orgs.). **A Rua em Movimento**: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de porto alegre. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012. p. 11-25. Disponível em:

http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/a_ rua_ em_ movimento.pdf. Acesso em: 05 mai. 2021.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno da população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em:

https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1763/1/2006_Maria%20Lucia%20Lopes%20da%20Silva.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

SILVA, Rosimeire Barboza da; COSTA, Alderon Pereira. Direitos humanos da população em situação de rua? Paradoxos e aproximações a uma vida digna. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, [S.L.], v. 3, n. 6, p. 117, 3 nov. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2015.6.117-135>. Acesso em: 15 jun. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [S.L.], n. 16, p. 20-45, dez. 2006. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>. Acesso em: 01 nov. 2021.

SPINK, Peter; TAVANTI, Roberth M.; MATHEUS, Tiago Corbisier. **Vulnerabilidade institucional e a falta de conectividade em M'Boi Mirim**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

TEIXEIRA, Mirna Barros et al. Os invisibilizados da cidade: o estigma da população em situação de rua no rio de janeiro. **Saúde em Debate**, [S.L.], v. 43, n. 7, p. 92-101, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042019s707>. Acesso em: 02 jun. 2021.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva *et al.* Pessoas em situação de rua no Brasil: Estigmatização, desfiliação e desterritorialização. **RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 7, n. 21, pp. 556 a 605, dez. 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277305538_Pessoas_em_Situacao_de_Rua_no_Brasil_estigmatizacao_desfiliao_e_desterritorializacao. Acesso em: 02 jun. 2021.

VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde e Sociedade**, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 56-69, abr. 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902004000100007>. Acesso em: 04 jun. 2021.

VIEIRA, M. Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei (org.). **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

ANEXO 1

Roteiro de entrevista

Dados pessoais:

1. Nome:
2. Idade:
3. Documento de identificação:
4. Sexo:
5. Formação acadêmica:
6. Cargo:
7. Há quanto tempo trabalha no equipamento:
8. Conte brevemente sua trajetória até chegar aqui:

Práticas:

1. Como ocorre o acesso dos usuários ao equipamento? Que demandas eles trazem, em que situação eles chegam?
2. Antes da pandemia, quais atividades eram diretamente realizadas por você, de forma cotidiana; como seria um dia de trabalho típico? E quais atividades você realizava apenas esporadicamente?
3. E como é a sua rotina após a pandemia? Descreva como é um dia típico de trabalho hoje. O que você faz todo dia e o que faz às vezes?
4. Pensando nas respostas anteriores, o que mudou na sua rotina com a pandemia?
5. De forma geral, em que você se baseia para realizar suas atividades cotidianas?
6. Você acha que alguns aspectos dessa rotina influenciam a participação da população em situação de rua no serviço? Quais?
7. O que define a inclusão/exclusão ou o desligamento do cidadão do serviço?
8. Conte algum caso de algum usuário atendido por você e que por alguma razão não pode ser incluído no serviço. Conte algum caso de algum usuário que não se engaja nas atividades propostas. Quem é esse o usuário, quais características ele tem, o que aconteceu?

Esquemas de categorização:

1. Quem são as pessoas atendidas por você rotineiramente?
2. Por que você acha que esses usuários chegaram à situação de rua?
3. O que pode levar essas pessoas a superarem essa situação?
4. Em geral, como os usuários participam no serviço? Quais diferenças há entre eles?
5. Quais diferenças você acredita existir entre as pessoas que acessam o serviço para as outras pessoas em situação de rua?
6. Conte um caso que você considera ter tido sucesso no seu trabalho com o usuário, e um ou mais casos que você considera que a intervenção não gerou resultados tão exitosos.
7. Você realiza o encaminhamento de usuários para os abrigos institucionais? Quais características esses usuários que são encaminhados têm? Você informa para todos os usuários sobre a possibilidade de acessar os abrigos institucionais?

Condições de trabalho:

1. Como você enxerga seu ambiente de trabalho? Como você avalia a estrutura disponibilizada para a prestação do serviço?
2. Quais são os principais desafios do seu trabalho?
3. Que sugestões você pode fazer para o aprimoramento da atuação no serviço?