

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Mestrado em Administração Pública

Eliete Cristina Rezende Costa

**A IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:
uma análise do PAIF e seus desafios para a garantia das seguranças sociais**

Belo Horizonte

2016

Eliete Cristina Rezende Costa

**A IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:
uma análise do PAIF e seus desafios para garantia das seguranças sociais**

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado 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 Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Bronzo Ladeira

Área de concentração: Assistência Social

Belo Horizonte

2016

C837i Costa, Eliete Cristina Rezende.
A implementação de serviços socioassistenciais: uma análise do PAIF e seus desafios para garantia das seguranças sociais / Eliete Cristina Rezende Costa. -- 2016.
164 p. : il.

Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador(a): Carla Bronzo Ladeira
Referência: 159-163

1. Assistência social – Belo Horizonte. 2. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 3. Políticas públicas – Belo Horizonte. 4. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). I. Ladeira, Carla Bronzo. II. Título.

CDU 36(815.11)

Eliete Cristina Rezende Costa

**A IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:
uma análise do PAIF e seus desafios para a garantia das seguranças sociais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado 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 Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Assistência Social

Prof. Dra. Carla Bronzo Ladeira - FJP (Orientadora)

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa - FJP (Examinador)

Prof. Dra. Abigail Silvestre Torres - PUC-SP (Examinadora)

Belo Horizonte, 29 de março de 2016.

Aos meus pais, pelo amor e apoio, sempre!

AGRADECIMENTOS

“Gracias a la vida, que me ha dado tanto!”

A gratidão que sinto por Deus, pela vida e por todas as pessoas que irei mencionar não permite hierarquizar-las, pois cada uma contribuiu de maneiras singulares para que eu pudesse concluir esse importante sonho e ciclo em minha vida.

Agradeço, com especial intensidade, à Magali, por toda generosidade, por ter viabilizado as condições necessárias para que eu pudesse realizar esse sonho. Sem seu fundamental apoio, não teria chegado até aqui!

À minha querida orientadora, Carla Bronzo, pelas inúmeras oportunidades de diálogo, pelos encontros que produziram aprendizado, respeito, valorização e confiança, fundamentais para que eu seguisse em frente. E também pela maneira afetuosa e generosa com a qual nos relacionamos ao longo desse tempo.

Aos meus pais pela compreensão por todos os momentos em que precisei estar ausente da convivência tão edificante que eles me proporcionam. Pelo amor, acima de tudo!

Ao Ícaro, meu grande amor, pela presença em minha vida, pelo companheirismo, por todos os momentos belos que já vivemos e pelos que ainda estão por vir. Por me incentivar a realizar meus sonhos e compartilhá-los comigo com Amor. Amo você, passarinho!!!

A Nina, minha irmã querida, e ao Sandro por terem me dado os maiores presentes da minha vida: Lara e Alice, meus amores, fonte inesgotável de alegria, sinceridade e amor profundo.

Ao Cri e Juanita pelos momentos de lazer, alegria e “irmandade” e por compreenderem minhas ausências no cotidiano.

Às minhas amigas, irmãs de alma, mulheres lindas, guerreiras, inteligentes, que admiro imensamente e que me inspiram a cada dia: Cibele, Mariana, Elis, Elaine, Maiari, Renata, Patrícia, Bianca (Algas!). Obrigada por compartilharem a vida comigo e por me ensinarem tanto!

À Vera, Marco, Nana e Camila, minha segunda família querida, pelo carinho e afeto.

À Haydee pelo exemplo de profissionalismo, competência e dedicação à Assistência Social e pela amizade que temos cultivado ao longo dos anos.

À Soraia, parceira nota mil, pela imensa generosidade, pelo apoio, força e pela convivência alegre e amiga.

Aos meus colegas da GPSOB pela compreensão das minhas ausências e pelo aprendizado proporcionado pelas trocas de ideias, experiências e desafios que o trabalho impõe.

Ao Helton, meu querido colega da SMAAS e veterano da FJP, que me instigou a concretizar esse projeto e pelo apoio nos momentos em que o desânimo e o cansaço tomavam conta dos pensamentos.

Ao Celinho e Nelsinho, amigos queridos, pelas leves e alegres conversas nos momentos de pausa do agito cotidiano.

À equipe do PID – Alterosas: Giselle, Paulo, Dênis, Tânia, Dalva, Maria, Cristina e Xênia, pessoas que me acolheram com tanto carinho e sempre me ajudaram a recuperar as forças pra seguir em frente.

Aos meus colegas do mestrado, por esse valioso e alegre tempo em que estivemos juntos, compartilhando a aventura que essa escolha representa; e, em especial, à Silvia por todas as dicas, apoio e orientações na reta final.

Aos professores Bruno Lazzarotti e Abigail Torres pelas valiosas contribuições e reflexões teóricas e por terem aceitado tão generosamente fazer parte da banca examinadora.

À minha querida médica, Dra. Márcia, que com suas fórmulas mágicas homeopáticas e sua escuta acolhedora renovavam as energias ao longo da caminhada.

Agradeço às equipes dos CRAS nos quais tive a oportunidade de trabalhar como técnica, como coordenadora e como ATM. Em especial, aos “amigos do CRAS Independência”, pessoas inesquecíveis, cujos laços se apertam com o passar dos anos.

À Magda, mulher guerreira e linda que escolhi para ser minha segunda mãe, pelo amor construído a partir dos vínculos estabelecidos no CRAS.

Aos técnicos dos CRAS Vila Antena e Havaí/Ventosa, que tão generosamente concederam valiosos momentos de seus tempos, pensamentos, reflexões e críticas durante as entrevistas.

Às equipes dos CRAS do Barreiro, pelo aprendizado que o trabalho de acompanhamento técnico metodológico proporciona e pela troca que os diálogos promovem.

Agradeço, por fim, à Assistência Social, política que me trouxe e me traz tantas coisas boas! Foi aqui que iniciei minha trajetória profissional, que aprendo e amadureço a cada desafio, que conheci pessoas incríveis e inesquecíveis. Pessoas que tecem, cotidianamente, a delicada teia das relações, dos vínculos, e que transformam as obrigações do trabalho em militância política, em compromisso com o ser humano. Acreditamos no que é bom, no que é belo e no que é justo!

RESUMO

A política de Assistência Social, inscrita na seguridade social brasileira desde a Constituição de 1988, vem se legitimando no campo da proteção social especialmente a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em 2004. A garantia das seguranças sociais constitui o repertório de funções da política e aponta para um conjunto de aquisições que materializam a concepção de proteção social. A descentralização, como diretriz do SUAS, confere aos municípios a responsabilidade pela provisão dos serviços socioassistenciais, dentre eles o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, que se constitui como principal serviço de proteção social básica do sistema. Esse serviço tem como objetivo fortalecer a função protetiva das famílias e prevenir a ocorrências de situações de vulnerabilidade e risco sociais por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A pesquisa analisa o processo de implementação desse serviço em Belo Horizonte, com o objetivo de mapear os elementos que afetam a implementação e que comprometem o alcance dos resultados da política. A Assistência Social apresenta particularidades que a enquadram em uma tipologia de políticas caracterizadas pela baixa programabilidade das ações e elevada interação entre técnicos e usuários. Essa e outras características colocam em relevo a importância do burocrata de nível de rua como ator fundamental na entrega dos serviços e na tradução dos objetivos da política, em especial na tradução das seguranças sociais a partir da implementação dos serviços. A literatura sobre implementação de políticas públicas e, mais especificamente sobre o papel da “burocracia no nível da rua” serviu de guia para a análise. A partir de uma metodologia qualitativa e por meio do estudo de caso de dois territórios, a pesquisa focou na percepção dos técnicos que atuam nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), através de nove entrevistas semiestruturadas, buscando compreender como estes percebem e enfrentam os desafios da implementação, ou como fazem a tradução entre os ideais normativos da política e sua operacionalização nas ações ofertadas no âmbito do PAIF. Os resultados apontam para alguns desafios do processo de implementação do PAIF: condições de “autoridades sobrepostas” que atravessam o cotidiano do serviço e comprometem a execução das ações; as dificuldades do exercício da intersetorialidade no contexto da ação, o que acaba por sobrecarregar os serviços de assistência; a fragilidade de metodologias e estratégias de intervenção que deem conta da natureza da tarefa da assistência, em “sistemas frouxamente articulados”; as distintas estratégias de interação desenvolvidas pelos técnicos e usuários que definem, no final das

contas, a consecução ou não dos resultados no alcance das seguranças sociais. A análise aponta para o fato de que as normativas não bastam para orientar a entrega e que nessa política, mais que em todas, talvez, o papel do burocrata de nível de rua seja fundamental como principal meio de tradução de intenções em ações, se constituindo ele mesmo na principal tecnologia de intervenção da Assistência Social.

Palavras-chave: Implementação. Seguranças sociais. Discricionariedade. Burocrata de nível de rua.

ABSTRACT

Social Assistance policy on social security since the Brazilian Constitution of 1988 has been legitimized in the field of social protection especially from the implementation of the Social Assistance System, "SUAS" in 2004. The guarantee of social security is the repertoire of political functions and points to a series of acquisitions that materialize the conception of social protection. The decentralization, as "SUAS" guidelines, confers to municipalities the responsibility for the provision by social assistance services, among them, The Service of Protection and Integral Service to the Family – PAIF, that consist of main service of basic social protection system. This service aims to strengthen the protective function of families and prevent the occurrence of situations of social risk and vulnerability through strengthening family and community ties. The research analyzes the process of implementation of this service in Belo Horizonte, with the goal of mapping the elements that affect the implementation and that compromise the achievement of policy outcomes. The social assistance special features that fall into a typology of policies characterized by low programmability of the actions and the elevated interaction between technicians and users. This and other features put in relief the importance of street-level bureaucrat as a fundamental actor in the delivery of services and in the translation of the objectives of the policy, particularly in translation of social security from the implementation of the services. The literature on implementation of public policies and more specifically on the role of "street-level bureaucracy" served as a guide for the analysis. From a qualitative methodology and through the case study of two territories, the research focused on the perception of the technicians who work in Social Assistance reference Centers (CRAS), through nine semi structured interviews, seeking to understand how they perceive and face the challenges of implementation, or how to do the translation between the normative ideals of the politic and its operationalization in the actions offered under the PAIF. The results point to some challenges of the implementation process of the PAIF: conditions of "overlapping authority" over the daily lives of service and commitment to implementing the actions; the difficulties of intersectoral approach in the context of the action, which ultimately overwhelm services; the fragility of methodologies and intervention strategies that take account of the nature of the task, assistance in "loosely articulated systems"; the different interaction strategies developed by the technicians and users to define, in the end, the achievement or not of the scope of social security. The analysis points to the fact that the regulations are not enough to guide the

delivery and that politics, rather than all, maybe, the role of street-level bureaucrat is fundamental as primary means of translating intentions into actions, if constituting in the main social assistance intervention technology of Social Assistance.

Keywords: Implementation, Social security, Discretion, Street-level bureaucrat.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - Objetivos e ações do PAIF.....	77
FIGURA 02 - Equipamentos CRAS e Rede de Proteção Social Básica (PSB) - Regional Oeste.....	112
FIGURA 03 - Localização dos CRAS Havaí/Ventosa.....	114
FIGURA 04 - Índice de Vulnerabilidade à Saúde dos CRAS Havaí/Ventosa - 2012.....	116
FIGURA 05 - Índice de Vulnerabilidade à Saúde do CRAS Vila Antena - 2012.....	118

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - Quadro-resumo das áreas piloto.....	99
QUADRO 02 - Total de famílias atendidas nos CRAS: mês de referência – Agosto de 2015.....	113
QUADRO 03 - Distribuição da população do território dos CRAS Havaí/Ventosa por faixa etária.....	115
QUADRO 04 - Dados do atendimento dos CRAS Havaí/Ventosa por faixa etária.....	115
QUADRO 05 - Distribuição da população do território do CRAS Vila Antena por faixa etária.....	117
QUADRO 06 - Dados do atendimento do CRAS Vila Antena por faixa etária.....	119

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

CF	Constituição Federativa do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CIPS	Câmara Intersectorial de Políticas Sociais
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EATM	Equipe de Acompanhamento Técnico Metodológico
GEIMA	Gerência de Informação Monitoramento e Avaliação
GERASC	Gerência Regional de Assistência Social
GERPS	Gerência Regional de Políticas Sociais
GPSOB	Gerência de Proteção Social Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
IVS	Índice de Vulnerabilidade à Saúde
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NAF	Núcleo de Apoio à Família
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SARMU	Secretaria Adjunta Regional Municipal
SCOMGER	Secretaria de Coordenação Municipal Regional

SCOMPS	Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Sociais
SMAAS	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SMPS	Secretaria Municipal de Políticas Sociais
SMSES	Secretaria Municipal de Serviços Sociais
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	33
2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERPRETAÇÕES, PROBLEMAS E A DISCRICIONARIEDADE DO BUROCRATA DO NÍVEL DA RUA	37
2.1 A implementação na mira dos estudos de políticas públicas	38
2.2 A implementação no ciclo das políticas públicas: problemas e estratégias de intervenção	41
2.3 O burocrata de nível de rua: o lugar da discricionariedade no processo de implementação de políticas públicas.....	47
2.4 Regulação e autonomia: o fio da navalha.....	51
2.5 A análise da implementação a partir da Política de Assistência Social	56
3 ASSISTÊNCIA SOCIAL: DE AÇÕES FRAGMENTADAS À PRODUÇÃO DE SEGURANÇAS SOCIAIS	61
3.1 O processo de institucionalização da Assistência Social no Brasil: longo caminho para o reconhecimento de direitos.....	62
3.2 O novo patamar da Assistência Social: política de seguridade social.....	65
3.3 A Política Nacional de Assistência Social e a engenharia institucional desenhada a partir de 2004	69
3.4 O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): processo de institucionalização e objetivos	73
4 AS SEGURANÇAS SOCIAIS E SUAS CONEXÕES COM O PAIF.....	80
4.1 Seguranças sociais: pontos de partida para a construção da especificidade da proteção social de Assistência Social.....	80
4.2 As seguranças sociais nos documentos normativos da Política de Assistência Social ...	83
4.3 Segurança de Acolhida e o PAIF	87
4.4 Segurança de Convivência e o PAIF.....	89
4.5 Segurança de Desenvolvimento de Autonomia e o PAIF	91
5 O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE	93
5.1 Metodologia	93
5.1.1 Caracterização geral da pesquisa	94
5.1.2 Estratégia de Pesquisa.....	95
5.1.3 Operacionalização da pesquisa	96
5.2 O processo de institucionalização do PAIF em BH	97
5.2.1 A expansão do Programa BH Cidadania e o “nascimento” e ampliação do CRAS em Belo Horizonte	102
5.2.2 A relação Institucional: a quem o CRAS se encontra subordinado?	105
5.3 Os territórios e a oferta do PAIF em Belo Horizonte.....	109

5.3.1 Breve caracterização do município de BH.....	110
5.3.2 Dados da Regional Administrativa Oeste e territórios de CRAS referenciados.....	111
5.3.3 O território do CRAS Havaí-Ventosa	114
5.3.4 CRAS Vila Antena.....	117
6 A IMPLEMENTAÇÃO DO PAIF: DESAFIOS PARA A TRADUÇÃO DAS INTENÇÕES ANUNCIADAS EM ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO	120
6.1 Problemas característicos do cenário institucional.....	122
6.1.1 A gestão do PAIF e o múltiplo comando.....	122
6.1.2 O CRAS e as relações de trabalho com o “entorno”: o desafio da intersetorialidade no âmbito local.....	125
6.2 A baixa programabilidade e a alta interação do PAIF: características do serviço e seus desafios.....	129
6.2.1 O grau de controle das tarefas.....	133
6.2.2 A interação com os usuários e as alternativas construídas	137
6.3 Entre o prescrito e o real: as conexões dos burocratas do nível da rua com os objetivos da Política de Assistência Social	138
6.3.1 O que pretende o SUAS?	139
6.3.2 Os objetivos do PAIF na visão de quem o executa.....	142
6.4 As seguranças sociais: os significados da proteção de Assistência Social sob a ótica de quem materializa a política	146
6.4.1 Segurança de Acolhida	147
6.4.2 Segurança de Desenvolvimento de Autonomia	150
6.4.3 Segurança de Convívio	153
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS	159
APÊNDICES	164

1 INTRODUÇÃO

A Assistência Social, inscrita na seguridade social brasileira, vem buscando se legitimar no campo da garantia de direitos a partir de sua incursão como dever do Estado e direito do cidadão. Sua capacidade de proteção social e o que a diferencia das demais políticas que compõem a seguridade social, vem sendo desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), objeto de reflexão, crítica e definições.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004 representou para a política de Assistência Social importante e expressivo marco para concretização de seu campo de atuação. Por se tratar de um modelo de política baseado na descentralização, coube aos municípios o desafio de colocar em prática um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos parametrizados por referências normativas advindas da união por meio do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A organização de uma lógica de proteção social dividida em dois campos – proteção social básica e proteção social especial – passou a requerer o investimento concreto dos municípios em contextos viabilizadores da implementação da política. Presentes em grande parte dos municípios no Brasil, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) passaram a ocupar papel central e de referência em áreas de vulnerabilidade e risco social nos municípios e no Distrito Federal. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF é o principal serviço ofertado, e o único serviço de caráter obrigatório e exclusivo do CRAS (MDS, 2009). A operacionalização desses serviços oferecidos pelos CRAS é feita pelos profissionais dos municípios que possuem unidades desses centros.

A análise dos contextos de implementação dos serviços de proteção social básica tem sido incipiente, apesar de sua relevância, em se tratando do principal serviço de proteção social básica de responsabilidade do Estado. A pesquisa teve como objetivo analisar o processo de implementação do PAIF em Belo Horizonte e o papel dos burocratas de nível de rua na produção dos objetivos da política, especificamente os relativos às seguranças sociais.

A Norma Operacional Básica (NOB-SUAS, 2012) bem como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) destacam o papel fundamental dos operadores da política na consolidação do SUAS, uma vez que são eles quem materializam as ações delineadas nas referências normativas. Trata-se, portanto, de uma política pública que concentra nos implementadores um alto grau de discricionariedade frente à entrega dos serviços.

A capacidade de implementação dos serviços por parte dos municípios, representa, contudo, expressivo desafio para essa área de política pública assim como a compreensão clara de todos os atores envolvidos na consolidação do SUAS sobre as concepções e estratégias de materialização das seguranças sociais às quais a política se propõe a afiançar.

A necessidade de evidenciar as ações desenvolvidas pelo principal serviço de proteção social básica e seus alinhamentos ou desalinhamentos com os objetivos e princípios traçados pelas normativas que constituem a política, reiteram a importância da ampliação do debate em torno do objeto da mesma bem como das seguranças que se propõe a garantir.

Acredita-se que o processo de institucionalização da Assistência Social encontra-se permeado por contradições e por disputas de concepções. Dessa forma, a análise das ações empreendidas pelo PAIF a partir da atuação dos técnicos executores, poderá contribuir com o debate em torno da efetividade da política e de sua capacidade de operacionalizar seus objetivos, ainda que permeados por fortes conteúdos de subjetividade. Ou seja, sendo o PAIF o serviço primordial da proteção social básica, de responsabilidade do Estado, de qual(is) maneira(s) ele vem sendo ofertado? Quais são os principais elementos presentes no cotidiano de implementação do serviço que influenciam em seu desempenho? As ações realizadas pelos técnicos de nível superior que compõem a equipe do CRAS encontram-se articuladas com os objetivos propostos para o serviço? Quais os principais limites e circunstâncias pelos quais o PAIF vem sendo implementado no município de Belo Horizonte? A dissertação se estruturou em torno dessas perguntas.

O interesse por compreender de que maneira as seguranças sociais são traduzidas pelos profissionais de ponta em ações concretas do PAIF, foi também motivado pela trajetória profissional da pesquisadora na política de Assistência Social no município de Belo Horizonte. Tendo a oportunidade de atuar no nível local de execução do serviço e no nível central de gestão da política, o reconhecimento do complexo cenário no qual o CRAS se encontra envolvido aliado aos “imperativos da situação” presentes no cotidiano de trabalho no equipamento, reforçaram o interesse em descrever e sistematizar como essas questões dialogam com a literatura sobre políticas públicas

A estrutura da dissertação encontra-se organizada em cinco capítulos. O primeiro discorre sobre o tema da implementação, sua tipologia e os principais problemas que dela derivam no contexto de provisão de políticas públicas dando relevo para a dimensão da discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Procura-se desconstruir leituras produzidas tradicionalmente nos estudos de políticas públicas a partir dos quais a implementação era tratada como a principal responsável pelo insucesso de determinada política. Para tanto, recorre às

interpretações mais recentes sobre o tema que a consideram fundamental para a reelaboração de pressupostos e para os resultados das políticas públicas.

Essa questão é especialmente complexa em se tratando de políticas sociais que se situam em cenários que envolvem multiplicidade de interesses e atores; ambiguidade de objetivos; elevado grau de incerteza sobre a validade à qual a teoria ou a tecnologia da política se fundamenta; tecnologias brandas de intervenção e que contam de maneira singular com o exercício discricionário do burocrata de nível de rua. Essas e outras características discutidas ao longo do capítulo acabam por compor um cenário de especificidades para análise do processo de implementação de um serviço socioassistencial da política de Assistência Social, objeto da dissertação.

O capítulo dois se propõe a traçar elementos gerais em torno da compreensão da PNAS e os deslocamentos que se operam em sua trajetória e que a fazem transitar de iniciativas tomadas no âmbito da sociedade civil fundamentadas em valores de solidariedade, caridade e benevolência, circunscrita, portanto, ao âmbito privado, para o reconhecimento da responsabilidade pública de sua oferta fundamentada na construção de direitos. Desse modo, o capítulo se orienta por dois momentos cruciais para o processo de institucionalização da Assistência Social no Brasil: antes da CF/88 e após a inserção da Assistência Social na seguridade social brasileira, o que ocorre com a Constituinte. Procura-se enfatizar o esforço de consolidação do que se poderia denominar de um “conteúdo próprio de proteção social” que a política garante.

Dando continuidade a essa discussão, o terceiro capítulo trata das seguranças sociais buscando traçar suas origens e significados para a política de Assistência Social e as distintas nuances que elas assumem nos documentos normativos que compõem o repertório da institucionalidade da Assistência Social a partir de 2004, ano de implantação do SUAS. Além disso, discutem-se as três seguranças relacionadas ao PAIF, buscando-se apreender as intencionalidades e ambiguidades dessas para com a oferta do principal serviço de proteção social básica do SUAS.

O capítulo quatro tem por objetivo explicitar elementos necessários à compreensão do processo de institucionalização do PAIF no município de Belo Horizonte, cenário escolhido para análise empírica, além de apresentar de forma mais detalhada a estratégia metodológica adotada para a realização da pesquisa. Apresenta também dados dos territórios de abrangência dos CRAS escolhidos para realização da pesquisa de campo.

No capítulo cinco são apresentadas as análises apreendidas a partir da pesquisa de campo com os burocratas de nível de rua responsáveis pela oferta do PAIF. Nesse sentido, o

esforço de análise empreendido procurou ressaltar os principais aspectos que afetam a implementação do PAIF. Tomando por referência os pressupostos analíticos elaborados a partir do referencial teórico discutido nos capítulos anteriores, buscou-se compreender como os técnicos da Assistência Social percebem e enfrentam os desafios da implementação, ou como fazem a tradução entre os ideais normativos da política e sua operacionalização nas ações ofertadas no âmbito do PAIF. Tais interpretações se projetam como desafios expressivos percebidos pelos profissionais da ponta no sentido de garantir as seguranças sociais aos usuários da política, conforme preveem seus documentos normativos.

Por fim são tecidas as considerações finais desta dissertação que apresentam as principais questões apreendidas ao longo da realização da pesquisa e apontando questões importantes que se revelaram nesse percurso e que serão objeto de futuras investigações.

O estudo se valeu basicamente de uma abordagem qualitativa e se utilizou de fontes de pesquisa variadas tais como a pesquisa documental e bibliográfica, além do estudo de caso e buscou compreender as diferenças do processo de implementação de um serviço da proteção social básica em dois equipamentos de um mesmo município.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERPRETAÇÕES, PROBLEMAS E A DISCRICIONARIEDADE DO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA

Este capítulo tem por objetivo discorrer sobre algumas abordagens que tratam da implementação, sua tipologia e os principais problemas que dela derivam no contexto de provisão de políticas públicas dando relevo para a dimensão da discricionariedade dos implementadores. Essa questão é especialmente complexa em se tratando de políticas sociais que se situam em cenários que envolvem multiplicidade de interesses, atores e tecnologias brandas de intervenção, como será visto adiante.

O primeiro subitem se destina a contextualizar a evolução dos estudos sobre implementação no cenário de pesquisas das políticas públicas. A trajetória de estudos sobre o tema demonstra que as primeiras elaborações atribuíam a essa fase a responsabilidade sobre os fracassos e incoerências dos resultados obtidos. Estudos posteriores salientam a importância em si dessa fase dentro do ciclo de políticas.

Em seguida apresentam-se referenciais de análise em torno das características e dos principais problemas identificados no processo de implementação de políticas sociais, onde os parâmetros situacionais de Berman (1978) e a tipologia de políticas públicas de Martínez Nogueira (1998; 2007) oferecem importantes contribuições para a construção do quadro de análise do objeto de estudo em tela.

O terceiro subitem coloca em relevo um importante ator e seu papel no cenário de implementação de políticas públicas. Trata-se do burocrata de nível de rua, denominação elaborada originalmente por Lipsky (1980) aos profissionais que se encontram na linha de frente da execução das políticas, que em seu exercício discricionário traduzem e reelaboram o conjunto de normas e regras que orientam a implementação.

No quarto subitem são discutidos alguns fatores que afetam a discricionariedade do burocrata de nível de rua a partir de estudos recentes de Lotta (2012) e Oliveira (2012), cujos trabalhos serviram de referência para a realização da pesquisa empírica.

Por fim, discute-se sobre aspectos e características presentes nas políticas sociais, a partir das discussões de programabilidade de tarefa e grau de interação com usuários, de Martínez Nogueira (1998; 2007). Essas características acabam por compor um cenário de especificidades para análise do processo de implementação de um serviço socioassistencial da política de Assistência Social, objeto dessa dissertação.

2.1 A implementação na mira dos estudos de políticas públicas

A análise da implementação de uma forma geral e da implementação de políticas sociais em específico cada vez mais vem se tornando expressiva na agenda de estudiosos do desempenho do Estado e da provisão de políticas públicas. Observa-se que o campo de estudos da análise de políticas públicas tem ganhado merecido espaço no Brasil, que pode ser percebido pela ampliação de cursos e produções dedicados ao estudo do tema especialmente a partir dos anos 2000 como verificado por Faria (2012).

O interesse das pesquisas em torno do desempenho do Estado traduzido pela provisão de políticas públicas, parece ter se deslocado de estudos circunscritos às burocracias públicas para o campo acadêmico, através da expansão de linhas de pesquisa e oferta de disciplinas nos cursos de mestrado e doutorado em várias universidades do país¹. Entretanto, no que se refere à investigação empírica das pesquisas acadêmicas em torno da implementação, Faria (2012) aponta que esse campo de estudos ainda carece de aprofundamento, o que corrobora a visão de que a implementação se constitui como o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil.

Em geral, o que se observa tradicionalmente é um excessivo valor dado à fase de desenho e elaboração das políticas sendo a fase de implementação entendida como a mera aplicação das prescrições traçadas no tempo da formulação. Nessa fase, segundo a explicação mais tradicional, decorreriam leituras enviesadas sobre os problemas e isso explicaria os insucessos da política em tela. Velarde (2007) reconhece esse cenário no qual a implementação era tratada de forma menos importante no contexto de produção e provisão das políticas públicas.

Para o autor, quando detectados os problemas, esses, ou eram decorrentes de inadaptação da implementação em relação aos pressupostos do desenho ou se deviam a situações não percebidas previamente. A solução de ambas as situações se encontrava na fase do desenho, seja por meio do “ajuste” necessário para que os operadores da política pudessem seguir à risca os pressupostos e preceitos; ou, de outro modo, reformulando, desde as concepções, a política em questão. O desenho assume, portanto, papel decisivo no contexto de análise das políticas públicas em geral. Tais proposições, representam, na visão de Velarde (2007), um enfoque mecanicista da implementação, o que inevitavelmente passou a ser

¹Faria, 2012, apresenta um estudo detalhado da evolução da ‘subdisciplina’ políticas públicas nas universidades públicas brasileiras, segundo o qual se observa um crescimento exponencial de dissertações e teses concentrados nos anos 2000.

superado haja vista a compreensão cada vez mais difundida, de que a implementação tem *em si* problemas e soluções, o que faz com que ela passe a ser enfatizada sob uma “mirada estratégica”.

Velarde (2007) acrescenta ainda que, visto como estratégico, o trabalho da implementação abre importantes oportunidades para agregar valor às políticas e supõe necessariamente uma interação estratégica entre atores que possuem distintos valores, visões e interesses.

Para Martínez Nogueira (2007) centrar os esforços de atenção dos estudos em torno da implementação e, conseqüentemente sobre a gestão das políticas sociais, “implica abordar el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los procesos desencadenados, de las relaciones establecidas y del impacto producidos en la sociedad.” (MARTINEZ NOGUEIRA, 2007, p. 65)

A literatura disponível sobre implementação demonstra o lugar que geralmente ela ocupa quando da análise da ação do Estado em se tratando, não raras vezes, do fracasso das ações empreendidas. Comumente atribui-se aos problemas advindos do contexto de implementação das políticas as principais responsabilidades pelo insucesso da ação como um todo.

Dessa forma, o que se observa é que os estudos em torno da implementação geralmente se concentram na identificação dos principais problemas advindos dessa “fase” ou desse momento a partir do qual a intenção do formulador toma corpo e passa a adquirir materialidade observada por toda a engenharia institucional criada para transformar as intenções em ações.

A análise proposta por Silva e Melo (2000) apresenta duas visões que se contrapõem a respeito da implementação. A primeira, comumente tratada como perspectiva clássica, a concebe a partir do conjunto de ações empreendidas para alcançar as prescrições e metas estabelecidas na etapa da formulação de uma dada política. Trata-se da mera aplicação das prescrições delineadas na fase do desenho de determinado projeto ou política, em que sequer leva-se em consideração a possibilidade de se encontrar inconsistências entre o prescrito e o real. Sob esse enfoque, inexistente a compreensão da implementação como processo “e a ação governamental é implementada de cima para baixo (*top down*).” (SILVA; MELO, 2000, p. 05)

A segunda visão considera a implementação como um processo linear, a partir do qual cada etapa acontece na sequência da outra. A implementação, nesse caso precedida pela

conclusão da etapa de planejamento, é seguida pelas fases de monitoramento e avaliação, ambas realizadas com objetivos de correção e ajustes de possíveis desvios de rota.

Nesse caso, o insucesso de determinada ação pode estar relacionado a diversos problemas de natureza política, de capacidade institucional, de boicotes e resistências dos múltiplos atores envolvidos, inerentes ao contexto de execução da política ou programa, jamais percebido como falhas do processo de planejamento. É como se a fase de planejamento e desenho estivesse *per se* imbuída de clareza, conhecimento amplo e irrestrito dos problemas a serem enfrentados e dos meios mais eficazes para superá-los.

Na leitura de Silva e Melo (2000) a segunda forma de conceber a implementação, amplia a concepção em relação à visão clássica, entretanto, chamam atenção para alguns equívocos intrínsecos à perspectiva linear como, por exemplo, a excessiva importância dada ao momento da formulação. Para eles, o principal equívoco da etapa de implementação sob o enfoque linear, consiste na idealização do funcionamento da administração pública. Sob essa visão o implementador segue “à risca” as orientações e prescrições normativas da política desenhada, num cenário institucional perfeitamente harmônico de relações hierarquizadas, disposição de recursos, clareza de objetivos, dentre outros elementos pouco presentes no funcionamento real da administração pública.

Análises da implementação têm trazido importantes contribuições para compreensão do tema. A constatação do jogo de interesses e da negociação presentes na interação dos implementadores, associada ao entendimento de que a formulação das políticas não se isenta de equívocos - seja pela pouca clareza dos modelos causais, pela racionalidade limitada constitutiva de cenários complexos nos quais se operam as políticas públicas – apontam para uma visão mais ampliada sobre essa “fase”. Considera-se que a mesma não se situa num lugar, numa etapa estanque do ciclo de políticas públicas, mas que ela é também capaz de produzir novos sentidos para a política em questão. Como explicam Silva e Melo (2000, p. 12):

O *policy cycle* deve ser visto como um campo estratégico no qual observa-se uma relativa indistinção entre não só os implementadores e os formuladores, mas também a população meta de um programa. Na realidade, a forma de uso ou consumo dos produtos da política altera a política e à semelhança do que se afirmou em relação aos implementadores, ‘cria políticas’.

A consideração de outros fatores presentes no processo de implementação de políticas públicas contribuem para outras abordagens, como por exemplo, a do modelo *bottom up* (MATLAND, 1995) por meio do qual: incorporam-se atores relevantes ou *stake holders*, num jogo contínuo de negociações; agrega-se a ideia de redes complexas inerentes ao *policy cycle*,

para as quais se consideram o ambiente de coordenação institucional, o contexto democrático, os consensos e dissensos produzidos no processo de tomada de decisão, dentre outros. Segundo Lipsky (2010), as políticas públicas não são exatamente o que foi definido na fase de formulação, mas sim o que resulta das decisões, das rotinas e dos instrumentos que os burocratas de nível de rua criam para enfrentar incertezas, dilemas e pressões com que se deparam durante a implementação.

Com isso, a partir da evolução dos estudos no campo de políticas públicas e o desenvolvimento de modelos, tem-se atualmente a compreensão de que existem conexões entre as etapas de formulação e implementação. As abordagens diferem nas variáveis que consideram e na forma como elas influenciam o desenvolvimento das políticas públicas.

Observa-se, portanto, uma ampliação em torno do lugar da implementação, do que ela produz e do aprendizado que ela possibilita não só proporcionando o redesenho da política como também alterando perspectivas e valores dos diferentes atores envolvidos no processo e condicionando o alcance dos resultados da política.

2.2 A implementação no ciclo das políticas públicas: problemas e estratégias de intervenção

A interpretação que reconhece as necessárias adaptações ao longo do processo de implementação debate também a respeito dos problemas intrínsecos a essa fase. Essa perspectiva de análise defende que a tomada de decisões e seu conteúdo político permeiam todo o processo de implementação de políticas públicas, reiterando a superação da abordagem clássica que defendia uma separação entre as decisões políticas (e os políticos que definem as políticas públicas) e a execução a cargo da administração pública (com sua burocracia encarregada de colocar em prática as ações decididas previamente).

Martínez Nogueira (1998, p. 02) argumenta que o reconhecimento da necessidade de revisão e readequação das decisões tomadas na fase de desenho e empreendidas ao longo de todo o processo de implementação traz consequências positivas para a gestão das políticas sociais:

Las consecuencias sobre la gestión son obvias: a) mayor discrecionalidad del trabajador de campo para el desempeño de sus tareas, b) mayor complejidad en las tecnologías operacionales utilizadas, c) menor posibilidad de establecer rutinas y programaciones en detalle de las acciones, d) mayores exigencias en materia de control de resultados en contraposición a control de procesos.

A tipologia de projetos e políticas sociais proposta pelo autor acima mencionado oferece importantes contribuições para análise da implementação que se pretende realizar nesse trabalho. A compreensão dos aspectos traçados para se empreender pesquisas nessa área coopera para a construção de um quadro mais amplo de interpretação em torno de fatores que influenciam e afetam os resultados e impactos que determinados programas e políticas produzem.

O autor parte de quatro dimensões de análise do processo de implementação de políticas sociais: o padrão normativo, o marco analítico, o modelo de organização e o modelo de gestão. O padrão normativo se refere ao conjunto de ideais, interesses e valores presentes em torno do problema a ser enfrentado com a política proposta. Em se tratando de projetos e políticas sociais que vislumbram produzir impactos sobre situações de bem estar, desenvolvimento de capacidades de indivíduos ou grupos específicos, tais intentos supõem a mobilização de um padrão normativo que irá permitir avaliar esse bem estar ou o crescimento das capacidades “el que resulta de la discrecionalidad política o de una convención socialmente sancionada. Este patrón normativo justifica las elecciones realizadas y los criterios que regulan la operación” (MARTINEZ NOGUEIRA, 1998, p. 05).

O marco analítico está relacionado à dimensão técnica e envolve o conhecimento da cadeia de causalidades em relação ao problema e dos meios mais adequados de intervenção. Diz respeito à visão que se elabora sobre os possíveis fatores causadores do problema e de como se vislumbram as alternativas de enfrentamento, buscando dar sentido às relações que se estabelecem entre os meios utilizados para se resolverem os problemas e os resultados esperados, o que envolve a construção de requisitos de “legitimidad social y aceptación profesional” (MARTINEZ NOGUEIRA, 1998, p. 06). Logo, "o marco analítico é, portanto, a dimensão da eficácia, em que o conhecimento (e as controvérsias em torno dele) estabelecido sobre o problema e sobre as alternativas de intervenção são os elementos críticos" (BRONZO; COSTA, 2012, p. 51).

Vale ressaltar que o estudo do marco analítico não se coloca estanque na fase de desenho do projeto ou política e sim ao longo do processo mesmo de implementação, o que implica em um atento exame sobre as escolhas de métodos mais apropriados para a produção de resultados eficazes.

A terceira dimensão de análise trata do modelo de organização ou da engenharia institucional criada para viabilizar a ação, de que maneira as responsabilidades serão compartilhadas, quais serão os mecanismos de decisão, disponibilização de recursos, mecanismos de coordenação, definição de processos de trabalho e o marco normativo

adotado. “El modelo de organización provee el marco para la acción, la gestión es la acción misma”. (MARTINEZ RODRIGUES, 1998, p. 06)

Dessa forma, estreitamente atrelado ao modelo de organização, o quarto e último marco - o modelo de gestão - se refere à engrenagem propriamente dita, ao funcionamento da organização conforme as regras desenhadas.

A administração de recursos, formação e gestão das equipes de trabalho, maior ou menor flexibilidade em relação às mudanças no contexto em que se opera, a maneira de se relacionar com o entorno, a maior ou menor disposição para inovação, para experimentação e para a participação entre outros fatores. (BRONZO; COSTA, 2012, p. 52)

Determinados modelos de gestão adotados para colocar em curso o conjunto de prescrições definido a partir do marco normativo e analítico, definem estratégias de intervenção, lançam mão de tecnologias necessárias à execução do empreendimento em questão. Martínez Nogueira (1998) argumenta que, determinadas políticas públicas acabam por se utilizar de “tecnologias brandas”, ou seja, o uso de recursos técnicos e de conhecimento disponíveis para intervir, nem sempre se constitui em suportes suficientes para a construção de uma capacidade estatal eficiente.

Nesse sentido, a conjugação das quatro dimensões de análise contribui para o olhar mais atento em torno dos processos de implementação de políticas. O padrão normativo e o marco analítico são aqueles que conferem conteúdo às políticas públicas, sendo que deles derivam os modelos de organização e os sistemas de gestão que poderão, em maior ou menor medida, reiterar as premissas envolvidas nos primeiros, ou do contrário, produzir ações em sentido inverso das intenções anunciadas.

Outra perspectiva que contribui para análise de contextos de implementação, é trazida por Berman (1978) que identifica algumas variáveis presentes nos cenários de implementação de políticas públicas. Para o autor, os problemas identificados nessa fase de provisão de políticas, são compreendidos a partir da análise de três aspectos: “(1) ambiguidade nos objetivos da política resultante ou causado pela compreensão inadequada, confusão ou conflito de valores; (2) participação de muitos atores com autoridade sobreposta; (3) resistência dos implementadores, ineficácia, ineficiência” (BERMAN, 1978, p. 03).

Para fins da análise do objeto em tela – a implementação de um serviço socioassistencial da Política de Assistência Social – esses aspectos servirão como importantes elementos de observação presentes no processo de implementação discutido.

Berman (1978) identifica a adoção de dois “tipos” distintos de modelos de implementação a serem adotados conforme a natureza dos problemas constitutivos de determinadas políticas públicas, a saber: a programada e a adaptativa. A primeira prescreve a utilização de estratégias de planejamento orientadas por objetivos que devem ser explicitados de forma clara e encadeados. No que se refere ao trato com a participação de muitos atores, a proposta da implementação programada consiste na restrição da participação dos principais atores responsáveis pela execução da ação, assim como pelo controle do grau de discricionariedade dos mesmos.

A leitura que a implementação programada constrói em torno do papel dos operadores da política, definidos como “entregadores”, é a de que os mesmos não possuem o entendimento do todo e, portanto, sua discricionariedade está circunscrita a um limitado campo de visão. Para enfrentar esse problema, a proposta é a de limitar o grau de discricionariedade do operador e estabelecer procedimentos padronizados, ou seja, quanto maior o grau de detalhamento e prescrição das tarefas envolvidas no processo de implementação, menores serão as chances de os executores interferirem, o que garante maiores chances de êxito do projeto em questão.

Em contraponto ao diagnóstico elaborado pela implementação programada, a proposta da abordagem adaptativa deve se dar sob outras perspectivas. A rigidez de normas, metas e procedimentos, a inobservância de atores relevantes no processo de implementação, bem como o excessivo controle dos operadores, são, em contrapartida, apontados como os principais fatores que intensificam problemas nessa fase de provisão de políticas.

Sob esse outro ângulo de análise sugere-se a adoção de acordos e metas genéricos, passíveis de revisão ao longo de todo o processo de implementação, tendo em vista a realidade institucional na qual se realizam as ações. A ambiguidade dos objetivos aparece aqui como uma oportunidade de negociação, de forma que a redefinição de meios e de rotas mais adequadas diante dos problemas que se apresentam ao longo do processo, se tornam viáveis por todo o percurso.

Outro aspecto presente na proposta da implementação adaptativa se refere a uma visão positiva sobre a participação dos atores envolvidos. Considera-se que quanto mais ampla a participação, maiores as chances de solução dos problemas e imprevistos encontrados ao longo do processo. Além disso, admite-se que “quando as pessoas participam, elas são motivadas a desenvolver bem suas funções, talvez por se sentirem como proprietárias” (BERMAN, 1978, p. 10).

O autor argumenta que a adoção de uma ou outra referência de implementação irá variar conforme a observância de cinco parâmetros por parte dos implementadores. O primeiro deles diz respeito ao escopo da mudança, entendido como “o tipo e a quantidade de mudanças no comportamento padrão dos membros do sistema de implementação implicados por aquela política” (BERMAN, 1978, p. 16). Essa colocação remete ao que Martinez Nogueira (1998) argumenta a respeito dos programas e políticas sociais que visam intervir e produzir impactos nas condições de vida e bem estar das populações, o que envolve princípios e valores construídos socialmente a respeito do problema em questão cuja política vislumbra intervir.

O segundo parâmetro situacional propõe a análise do grau de incerteza sobre a validade à qual a teoria ou a tecnologia da política se fundamenta. Quanto se conhece a respeito dos problemas? Quais teorias melhor constroem relações de causalidades em torno do tema? E quais explicações podem direcionar a adoção de estratégias mais ou menos assertivas para transformar a realidade na qual se insere a questão?

Para Berman (1978), quanto maior o grau de incerteza, maior a discricionariedade do operador. Isso porque nada garante ao executor da política que adotando as estratégias orientadas pela teoria que explica o problema, se alcançará êxito sobre a questão. A discricionariedade se situa então como uma crucial ferramenta adotada pelos implementadores frente à necessidade de se atender às demandas e necessidades da população alvo da política. Diante de situações como essa, o autor sugere que a adoção da implementação adaptativa pode se mostrar mais adequada.

Outro componente fundamental identificado nos processos de implementação e que reitera ideia sobre o grau de incerteza da tecnologia de Berman (1978) bem como da tecnologia branda de Martinez Nogueira (1998) é apresentado por Weick (1976), que traz o conceito de “sistemas frouxamente articulados”. Trata-se de características de determinadas políticas públicas, em especial de organizações escolares, que demonstram certa desconexão entre as normas prescritas e as práticas realizadas pelos atores responsáveis pela implementação. O autor reconhece que mesmo as normas existindo e sendo importantes para as organizações, as práticas diárias dos atores dentro delas muitas vezes destoam do que está formalizado, produzindo eles mesmos novos significados para o conjunto de prescrições presentes nas organizações.

Retomando a discussão sobre o parâmetros situacionais de Berman (1978), tem-se que o terceiro se refere ao “grau de conflito sobre os objetivos e meios da política, que refletem igualmente o conteúdo da política e seu cenário” (BERMAN, 1978, p. 20). Perante a validade

ou não da teoria explicativa do problema em tela, quais serão os meios ou métodos assumidos para conferir coerência com a explicação disponível e, efetivamente produzir os resultados almejados? Donde se espera que os principais atores envolvidos na implementação se mostrem capazes de construir acordos e consensos em torno desses aspectos. Políticas que envolvem muitos atores tendem a gerar mais conflitos em torno dos objetivos e meios para alcance das metas previstas.

Como quarto parâmetro, identifica-se o cenário institucional ou arena política na qual se enredam o jogo de interesses, barganhas e múltiplas interações dos atores envolvidos com a política em tela. É o ambiente organizacional no qual se operacionaliza a política ou projeto e envolve o conjunto de regras formais e informais sobre as quais os diversos atores envolvidos se veem enredados e com as quais eles precisam interagir.

O quinto e último parâmetro, muito articulado aos anteriores se refere ao grau de estabilidade do ambiente de produção da política e o quanto ele afeta o sistema de implementação, ou seja, relaciona-se às interferências externas ao sistema que podem comprometer a viabilidade e mesmo a continuidade da política em questão.

Com isso, tomando por referência esses cinco parâmetros de análise, o implementador tem melhores condições de adotar uma ou outra estratégia (programada ou adaptativa), o que requer análise assertiva sobre os mesmos. Para Berman (1978), é perfeitamente razoável a conjugação de ambas as abordagens ao longo do processo de implementação. A depender do diagnóstico que se elabora, a opção por uma ou outra pode influenciar nos resultados que a política produz sob o risco de se exacerbarem mais do que resolverem os problemas inerentes à implementação. A seu ver, “a abordagem programada aplicada a situações basicamente adaptativas exacerbam, mais do que sanam, problemas relativos à implementação. Lado outro, uma abordagem adaptativa numa situação programada pode se tornar ineficiente e ineficaz.” (BERMAN, 1978, p. 27)

Nesse sentido, conforme argumenta Velarde (2007), o conteúdo estratégico da implementação requer o desenvolvimento da capacidade do implementador em cumprir com as dimensões organizacionais e gerenciais do processo, em sua capacidade de pensar e atuar diante da complexidade inerente à implementação.

A tomada de decisão dos implementadores, compreendida aqui a partir do exercício de discricionariedade dos mesmos assume um papel relevante para a compreensão não só dos problemas identificados nessa “fase” do ciclo de políticas públicas, mas também para melhor retratar os modelos, as performances e os resultados que determinadas políticas assumem em seus processos de implementação.

Dessa forma, a implementação de políticas públicas apresenta características e especificidades importantes para o estudo e análise não só do processo em si como também sobre as influências que tais elementos podem exercer na produção dos resultados das ações. As discussões apresentadas acima colocam em relevo o papel central que os implementadores assumem nesses contextos, em especial aqueles que se encontram na linha de frente da execução dos serviços, em alta interação com os beneficiários diretos da política. Na próxima seção será considerado com maior profundidade o papel da discricionariedade dos burocratas públicos de nível de rua.

2.3 O burocrata de nível de rua: o lugar da discricionariedade no processo de implementação de políticas públicas

O reconhecimento da pertinência do processo de implementação para a produção, provisão e resultados das políticas públicas traz à tona a importância dos atores responsáveis pela entrega direta dos serviços aos seus destinatários. Os burocratas públicos, de nível de rua, assumem, dessa forma, grande relevância no processo de implementação ao se constituírem no principal elo entre o Estado e o cidadão. Esses são capazes de transformar, adaptar as políticas e conformar os resultados das mesmas, uma vez que realizam, no trabalho cotidiano, a mediação necessária entre o acesso aos direitos por parte dos usuários e a capacidade estatal instalada para fazer frente a seu dever.

O trabalho pioneiro de Lipsky (1980) na análise da atuação dos chamados burocratas de nível de rua tem servido de consistente referência para os estudos que buscam compreender a influências desses atores na implementação de políticas e para o alcance de eficácia das ações governamentais.

Tomando por referência algumas características de determinadas políticas públicas apontadas por Berman (1978), Weick (1976) e Martinez Nogueira (1998), observadas nos processos de implementação, a atuação do operador de linha de frente adquire um caráter de extrema relevância para a configuração que a política passa a assumir concretamente por meio da entrega dos serviços públicos. A incerteza sobre a validade da teoria adotada, o grau de conflito entre objetivos e meios, a estruturação de sistemas frouxamente articulados e a adoção de tecnologias brandas de intervenção, reforçam ainda mais a centralidade que o burocrata de nível de rua assume.

Para Oliveira (2012), os executores de políticas públicas precisam ir além da decisão de aplicar ou não o conjunto de regras e normas previstos pelas políticas, o que implica no

“julgamento sobre o que elas significam e que resultados elas almejam” (OLIVEIRA, 2012, p. 1554). Ou seja, quanto mais imprecisa a definição dos objetivos e dos meios para alcançá-los, maior será o exercício discricionário por parte do funcionário encarregado da operacionalização dos mesmos.

A discussão sobre o papel e influência dos burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas (LOTTA, 2012, p. 21).

A relevância da análise em torno da atuação do burocrata de nível de rua é também assumida por Araújo Filho (2013) que enfatiza a necessidade de se avaliar as políticas públicas para além do “produto final” das mesmas, mas também sob a lente dos processos que se operam nos contextos de implementação e dos atores que operacionalizam as intenções, transformando-as em consequências sobre a realidade.

Por se tratar de um ator relevante, o burocrata de nível de rua é aquele que se encontra na “ponta” da execução de serviços públicos, em relação direta com o cidadão e que, no exercício de sua discricionariedade, elege prioridades, define intervenções e executa suas tarefas cotidianamente, contribuindo sobremaneira para o caráter que a intervenção pública irá assumir junto ao público atendido.

O entendimento em torno da ação desse importante ator remonta ao modelo burocrático weberiano, segundo o qual existiria um *ethos* que orienta a ação do servidor público subsidiado pelo modelo de autoridade do tipo racional-legal. Fundamentado na necessária separação entre política e administração pública, o modelo burocrático weberiano situa todo um conjunto de valores, atitudes e crenças necessários ao trabalho do burocrata, cuja ação se encontra isenta de paixões, interesses ou vontades. Desprovido de interesses particularistas e eleitoreiros, o burocrata estaria imbuído de um conjunto de valores informados pela defesa e garantia do bem público, caráter impessoal, perito, processual e hierárquico da conduta burocrática, colocando os interesses da coletividade acima de quaisquer motivações particularistas e passageiras.

A aplicação estrita do conjunto de regras estabelecidas - a impessoalidade, o respeito à hierarquia e autoridade - estariam, dentre outros, inscritos no modo de pensar e agir do burocrata que trataria de expressar em sua conduta um tipo de tratamento formalmente igual para todo e qualquer cidadão, delineando, com isso um *ethos* burocrático. Entretanto, teóricos das organizações, como Merton (1976) e Etzioni (1976), questionam a existência desse *ethos*, reconfigurando o papel do servidor público, como elemento chave para a garantia de

implementação das ações dos governos a fim de alcançar os resultados pretendidos. Isso porque em contextos complexos nos quais se produzem políticas públicas, inúmeras são as situações que reforçam a atuação política do implementador e seu poder decisório frente à interação direta que ele estabelece com o público alvo da política.

É sabido que, entre a determinação da política e o processo de implementação da mesma, a burocracia é permeada por uma série de interesses e contradições, sendo as ações realizadas por pessoas cujo trabalho, ainda que esteja circunscrito aos programas, metas e regras, perpassa pela tradução que o burocrata faz de todo esse aparato (WEBER, 1947; MERTON, 1976).

O exercício discricionário na burocracia se torna ainda mais emblemático quando se toma como referencial de análise os profissionais que se encontram na linha de frente, na entrega direta de benefícios e serviços, na interação face a face com os usuários. Pela própria localização desse profissional na hierarquia organizacional, limitar sua discricionariedade poderia comprometer a entrega prevista pela política. Tal questão é ainda mais relevante no caso de políticas com características de baixa programabilidade das tarefas e alta interação entre técnicos e usuários, como é o caso dos serviços ofertados pela Assistência Social.

Para Lipsky (1996, p. 283), “ciertas características de los trabajos de los empleados de base hacen difícil, si no imposible, reducir drasticamente su discricionariedad”. A complexidade de problemas e a dificuldade de se estabelecerem as cadeias de causalidades nos contextos aos quais as políticas sociais se inscrevem, tornam limitadas as possibilidades de estabelecimento de objetivos claros, diretrizes assertivas e construção de guias operacionais precisos para referenciar o trabalho dos atores responsáveis pela entrega direta de serviços à população alvo.

Em contrapartida, estando em interação direta com o usuário, o mesmo se vê diante da urgência da tomada de decisão, ou, nas palavras de Oliveira (2012) “dos imperativos da situação”, sendo que esta tomada de decisão precisa ao mesmo tempo estar informada e se orientar pelos objetivos da política, pelas capacidades institucionais instaladas, pelos recursos disponíveis e pelo arbítrio do burocrata.

A aplicação das normas e regras perpassam pela autonomia decisória do burocrata de nível de rua frente às contingências da implementação o que pode interferir na produção de resultados diversos de uma mesma política em realidades diferentes.

Isso significa que a discricionariedade tem diversas fontes, de forma que pode ser inerente ao exercício de sua função, pode ser resultado de uma proliferação de regras que pressionem os burocratas a se posicionarem, podem ser fruto de regras incompletas ou ambíguas, além da influência que

as próprias escolhas individuais podem ter sobre a discricionariedade (LOTTA, 2012, p. 28).

Lipsky (1996) acrescenta que a atuação dos burocratas de nível de rua nos contextos de implementação de políticas públicas implica inevitavelmente na reelaboração e no redesenho da própria política, uma vez que sua ação se baseia em duas características singulares: a alta discricionariedade na entrega dos serviços ao público destinatário e a relativa autonomia em relação à autoridade organizativa.

Tendo em vista o fato de se situarem exatamente na linha de frente da política, os burocratas de nível de rua redefinem as regras, elaboram novos sentidos para os serviços e, com isso, acabam por redefinir a oferta. Isso ocorre ainda que sua atuação se encontre circunscrita num modelo mais *top down* de política, o que acaba por se constituir em redesenho informal não necessariamente incorporado institucionalmente no conjunto de prescrições e regras formais disponíveis.

Esse exercício da discricionariedade não representa, entretanto, a tomada de decisões a despeito do conjunto de regras, valores e princípios anunciados pela organização à qual se encontram vinculados. Ele acontece a partir da produção de novos sentidos elaborados pelos profissionais a respeito do arcabouço normativo existente, além das influências inevitáveis do ambiente no qual se efetiva a entrega dos serviços, dos interesses pessoais do burocrata, do ambiente organizacional, das relações que se produzem entre eles, os usuários e seus superiores e das interações se processam entre todos os aspectos e atores envolvidos.

Lipsky (1996) argumenta ainda que a depender do ambiente organizacional no qual se processa o trabalho desses profissionais, da complexidade de tarefas envolvidas, da baixa programabilidade presente na política em questão, o exercício da discricionariedade coloca o burocrata de nível de rua em uma cadeia de tomada de decisões que irá inevitavelmente ressignificar a própria natureza da política em questão.

A relevância do exercício discricionário do burocrata de nível de rua nos contextos de implementação de políticas públicas reside no fato de o mesmo se encontrar frente a situações complexas (muitas vezes não previstas no desenho da política ou programa em tela) e pelo fato de que ele é frequentemente chamado a tomar decisões e a dar respostas que afetam as dimensões humanas presentes na interação direta com os beneficiários das ações.

Especialmente em se tratando de políticas sociais que irão lidar com o atendimento de necessidades sociais e de provisão de bem estar, os trabalhadores sociais envolvidos na entrega dos serviços encontram-se mais fortemente expostos às situações apresentadas pelos demandatários das políticas e se veem enredados numa teia de recursos escassos e de

crecente demanda, o que requer a cotidiana tomada de decisões a respeito da alocação dos recursos e do estabelecimento de prioridades para o atendimento dos cidadãos.

No que se refere à autonomia relativa dos burocratas de nível de rua, Lipsky (1996) chama atenção para o reconhecimento, por parte dos teóricos das organizações, de que sempre haverá certo nível de desconexão entre as ordens e regras traçadas e a implementação das mesmas. A esse distanciamento se atribuem invariavelmente problemas relacionados à comunicação débil e desacordos entre os trabalhadores e objetivos mais gerais da organização. O autor enfatiza que nem sempre os objetivos anunciados pela organização são compartilhados pelos funcionários, seja por descrença, seja pela insuficiência de incentivos capazes de fazer enfrentamento às oposições dos trabalhadores de base, por parte dos superiores. Sobre isso,

las explicaciones de estas discrepancias no deberían buscarse en el fracaso del sistema decumplimiento de las normas o en su inadecuación, sino en la propia estructura de los puestos de trabajo en los que aparecen los intereses antagónicos de los trabajadores. (LIPSKY, 1996, p. 285)

As estratégias de desobediência às normas encontradas pelos funcionários muitas vezes podem se apoiar nas lacunas invariavelmente presentes nas condições reais às quais o trabalho se realiza e nas deficiências de infraestrutura que impactam sobre as condições de trabalho do operador direto dos serviços, que então lança mão da “letra da lei” para desempenhar suas funções, atrelando-se ao estritamente prescrito enquanto diretrizes de trabalho e negando-se a executar outras ações para além do que está escrito enquanto suas atribuições (OLIVEIRA, 2012).

2.4 Regulação e autonomia: o fio da navalha

Procurando identificar os distintos mecanismos de controle e regulação da ação do burocrata de nível de rua, Oliveira (2012) analisa a complexa cadeia de tomada de decisões que envolvem o trabalho do policial que se situa “literalmente na rua”. Para esse profissional, o poder discricionário é inerente à própria natureza da política de segurança pública, com toda a ambiguidade de objetivos e métodos. Entretanto, é central para essa política estabelecer limites para a discricionariedade dos policiais tendo em vista a necessidade de produção de mecanismos de *accountability*² inerentes à produção de políticas públicas. Essa é a tensão

² *Accountability* é entendida como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre o uso de recursos, podendo ser classificada em três tipos no ambiente estatal: política, administrativa e social (CHRISPIM, Raquel, 2007).

entre autonomia e regulação, que marca a análise desse grupo de técnicos que estão “na ponta” da política.

Em relação aos elementos que exercem influências no exercício discricionário do burocrata de nível de rua, Lotta (2012) destaca alguns fatores identificados pela literatura que interferem na execução de seus trabalhos. Tais aspectos estão relacionados ao conjunto de regras e procedimentos que compõem o contexto organizacional; à necessidade de coordenar seus próprios valores com os de outros atores envolvidos na implementação; às pressões ambientais externas e internas, enfim, dilemas relacionados ao ambiente institucional, organizacional, político e relacional nos quais os burocratas de nível de rua operam.

A autora reúne fatores que intervêm na tomada de decisão dos burocratas de nível de rua, ou seja, elementos presentes nas situações em que o profissional irá se utilizar de seu poder discricionário. Ela os classifica em dois grandes grupos, a saber: fatores institucionais e organizacionais e fatores individuais e relacionais.

Lotta (2012) recorre à teoria neoinstitucionalista para identificar as influências e interferências que o contexto institucional e organizacional exerce sobre o exercício discricionário do burocrata. Argumenta que as regras e normas institucionais são capazes de transformar ou expandir a capacidade estatal e, com isso, provendo recursos ou aplicando sanções, tais regras e normas reverberam nos burocratas encarregados de executar as ações e de certa forma, moldam suas preferências e interesses. Entretanto, ressalta que as regras estruturam as intervenções dos burocratas, mas de maneira alguma as limitam.

Essas influências mútuas entre regras, acesso a recursos e produção de incentivos presentes no contexto organizacional se configuram como pontos chave na produção de influências sobre a formação de preferências dos atores envolvidos, já que:

permitem, ou não, acesso a recursos, estratégias e poder; impactam as possibilidades de barganha; influenciam a capacidade do Estado e seus atores de possuir recursos – financeiros, administrativos e de pessoal; e punem ou premiam nichos específicos. (LOTTA, 2012, p. 32)

Então, a identificação de fatores organizacionais e institucionais no contexto de implementação de políticas públicas (tais como as regras do jogo, o ambiente no qual se implementa as políticas, os processos de comunicação e gestão presentes na organização, e notadamente na formação de interesses e preferências dos atores envolvidos, torna-se fundamental, visto que tais aspectos contribuem para alargar ou reduzir o exercício discricionário dos burocratas.

O segundo conjunto de elementos identificados por Lotta (2012) que exercem influência na ação dos burocratas está associado a fatores individuais e relacionais e dizem respeito não só a interesses pessoais, mas a tradução dos diversos valores em ações concretas, nos significados que os implementadores constroem na relação que se estabelece entre os diversos atores que interagem no processo de implementação.

Embora haja um componente relacionado à trajetória individual, são também influenciados e moldados pelos treinamentos que recebem, pelas instituições onde estão inseridos, pelas relações estabelecidas no momento da implementação (LOTTA, 2012, p. 33).

As referências que os implementadores utilizam para desempenhar suas funções se constroem a partir da interação entre valores e distintas fontes de conhecimento oriundas não só de suas trajetórias individuais, como também dos espaços organizacionais aos quais pertencem e da interação que emerge das ideias, valores, regras e relações interpessoais presentes nos processos de implementação de políticas. Essas relações são, para a autora, elementos importantes na produção dos referenciais e se dão a partir do público atendido, dos atores políticos e dos próprios burocratas.

A tradução de valores em ações concretas ocorre por meio do recurso da aprendizagem obtido por intermédio dos recursos intelectuais do próprio burocrata, pelas trocas com outros burocratas, com a população e nos espaços institucionais de formação. O recurso da aprendizagem é trazido por Hill (2003, apud LOTTA, 2012, p. 34):

Os agentes de rua utilizam esses recursos para aprender a melhor forma de implementar a política, conseguir legitimidade, habilidades, etc. Esses recursos, por sua vez, residem, muitas vezes, fora do governo e podem ser ativados pelo implementador, permeando a linguagem e a prática desses agentes, que constroem significados próprios para as políticas.

Com isso, os fatores individuais e relacionais identificados por Lotta (2012) vão desde a formação de interesses pessoais dos profissionais envolvidos com a implementação, aos processos de aprendizagem emergentes no cotidiano, às interações que se processam entre os vários atores presentes e às relações, negociações e conflitos inerentes ao processo.

A partir da identificação de tais fatores que afetam a ação dos burocratas, a autora toma como referência de análise empírica o trabalho de um tipo de burocrata de nível de rua da política pública de saúde – o Agente Comunitário de Saúde (ACS)³, e apresenta

³ Oficialmente implantado pelo Ministério da Saúde em 1991, o então Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) teve início no fim da década de 80 como uma iniciativa de algumas áreas do Nordeste (e outros lugares, como o Distrito Federal e São Paulo) em buscar alternativas para melhorar as condições de saúde de suas comunidades. Era uma nova categoria de trabalhadores, formada pela e para a própria comunidade, atuando

correlações entre os tipos de interação que se processam entre o burocrata e demais atores presentes no processo de implementação, tais como o usuário da política e outros profissionais envolvidos na entrega do serviço.

A análise exploratória permite revelar alguns estilos de interação⁴ adotados pelos profissionais no cotidiano de trabalho que influenciam a discricionariedade dos mesmos. Esses, dizem respeito à forma como os burocratas de nível de rua interagem ou se relacionam para implementarem as atividades que realizam e que permitem incluir “a perspectiva da interação como um possível modificador do próprio processo de implementação” (LOTTA, 2012, p. 256).

Para além das influências exercidas pelos fatores organizacionais, a depender da maneira como se produzem as interações entre os executores de políticas e os usuários das mesmas, a implementação passa a assumir distintas performances e, conseqüentemente produzir distintos resultados. Elementos como a identificação das redes de contatos para dentro e fora da comunidade; os vínculos com vizinhos e demais profissionais demonstraram ter influências positivas para o trabalho dos ACS, pois ampliam e potencializam as informações prestadas por esses profissionais aos usuários e facilitam a conexão desses com o Estado.

Outro importante fator relacional identificado por Lotta (2012) diz respeito ao que a autora chama de “sobreposição de vínculos”. O fato de os profissionais se relacionarem com os usuários em outros espaços para além dos contatos advindos do trabalho permite aos ACS “adaptarem as políticas à realidade local, já que eles conhecem os usuários para além de seus vínculos profissionais.” (LOTTA, 2012, p. 230)

A observação de campo permitiu à autora elaborar quatro grandes grupos de estilos de interação presentes no trabalho dos ACS. O primeiro deles foi denominado de “Estilos que promovem mediação”, esses ocorrem através do uso diferentes recursos de comunicação capazes de traduzir para a linguagem popular a ação que está sendo realizada. O segundo grupo de estilos recorre à utilização de alguns termos e buscam construir referências próximas ao usuário para facilitar o entendimento deste sobre os procedimentos (referências à família, aos vizinhos, à própria experiência que o profissional vivenciou sobre a mesma situação, etc).

O terceiro grupo faz referência a “estilos que horizontalizam a relação”, que são expressos a partir da busca de reciprocidade na relação entre o profissional e o usuário, em

e fazendo parte da saúde prestada nas localidades. (Fonte: www.saude.gov.br/portaldasaude/ acesso em 23/08/2015).

⁴ Para melhor visualização dos diferentes estilos de interação presentes no trabalho dos agentes comunitários de saúde ver LOTTA, Gabriela Spanghero (2012).

atitudes de solicitude nas quais o ACS se coloca à disposição para facilitar o acesso e resolver problemas. São formas de comunicação que buscam estabelecer vínculos de proximidade e mesmo por meio de contatos físicos de aproximação e manifestações de afeto e carinho. O último grupo de estilos identificado foi aquele no qual se percebeu a adoção de estilos que diferenciam ou dificultam o acesso dos usuários aos ACS. Esses se manifestam pela assimetria da relação (quando o ACS deixa claro o que é o que não é de sua competência realizar); quando buscam controlar, ameaçar e cobrar dos usuários determinadas posturas que julgam mais adequadas, revelando um estilo mais autoritário, ou quando deixam claro a separação entre os profissionais de saúde – grupo qual os ACS pertencem – e os usuários.

A incidência desses estilos permite que a política seja operacionalizada de forma mais contextualizada ou personalizada a depender dos recursos dos quais o burocrata de nível de rua lança mão para executar o seu trabalho o que acaba por constituir estilos mais formais ou informais de implementação.

Invariavelmente as políticas nas quais a alta discricionariedade do operador de linha de frente se faz presente acabam por contar em maior medida com o que Oliveira (2012) identificou em seu estudo sobre o trabalho do policial, como sendo a “consciência individual”, ou seja, um forte componente pessoal relacionado ao conjunto de valores e princípios do profissional que também irá compor o repertório de fatores que complementam o cenário de provisão de políticas públicas. Para o autor, a presença da “consciência individual” na análise das organizações é bem recorrente. A seu ver:

este apelo é um recurso em variadas organizações, mas ele tem particular importância quando a função que o agente desempenha não pode ser claramente definida; quando a execução da tarefa é muito dependente dos imperativos da situação; quando se fica à mercê da iniciativa do agente, porque ele pode selecionar os eventos que merecem sua atenção; quando o processo de trabalho é mais importante do que o produto; e, sobretudo, quando os princípios e os valores individuais e de grupo jogam papel relevante na execução do ofício (...). (OLIVEIRA, 2012. p. 1.559)

A análise dos fatores que afetam e influenciam a discricionariedade deve, portanto, considerar a importância e necessidade das organizações de construírem mecanismos de regulação do poder discricionário que vislumbrem deter as “condutas desviantes” sem, no entanto, coibir iniciativas próprias do burocrata, sua autonomia. Esse balanço entre regulação e autonomia é fundamental, pois existe na relação cotidiana do profissional com seu trabalho e interfere, como declarado anteriormente, nos desdobramentos que a implementação irá assumir e, portanto, nos resultados da política.

Tendo em vista a forte dinâmica relacional estabelecida entre os burocratas de nível de rua (técnicos das equipes dos serviços socioassistenciais) e os cidadãos (os usuários da política) na política de Assistência Social, é tangível considerar que, ao mesmo tempo em que esses agentes públicos estão implementando a política, eles também a constroem, definem seus processos e resultados de acordo com sua interpretação. Ou seja, a forma como a política é executada pode levar às mudanças na forma como foi elaborada e alterar, portanto, a provisão dos serviços ofertados. Na próxima seção, será analisada a relevância desse processo no campo mais específico da política de Assistência Social, objeto da presente dissertação.

2.5 A análise da implementação a partir da Política de Assistência Social

A produção de políticas sociais se encontra enredada num cenário bastante heterogêneo a partir do qual inúmeros fatores contribuem para dificultar e, em alguns casos, inviabilizar a aferição de resultados e a definição de padrões de eficiência da política desenhada. Isso porque as políticas públicas se constituem no poder do Estado de fazer frente ao atendimento às necessidades dos cidadãos, muitas vezes de difícil conversão e tradução em ações concretas capazes de garantir o êxito das intencionalidades anunciadas.

A implementação representa, portanto, momento crucial dessa tradução, especialmente em se tratando de políticas sociais que, em geral, apresentam objetivos pouco claros e que se projetam para resultados audaciosos (muitos deles afetos a transformação de padrões de comportamento de seus usuários, por exemplo). Martínez Nogueira (2007) argumenta sobre as distintas contingências com as quais a implementação irá operar, pois ela se situa em contextos de tensão, ambiguidades, ambivalências, conflitos e incertezas. Disso deriva o fato de que seus conteúdos manifestos nem sempre são a expressão plena das intencionalidades dos gestores públicos, das demandas concretamente anunciadas pela sociedade e da capacidade institucional criada para fazer valer as ações prescritas. Acresce-se ainda o fato de que as políticas sociais lidam com problemas sociais complexos, de natureza multicausal.

Los programas sociales resultan de la movilización de dispositivos normativos, conceptuales y analíticos que gobiernan la identificación y la categorización de problemas. Son a la vez expresión de cristalizaciones de conocimientos y de prácticas institucionales que otorgan racionalidad a las teorías de la acción y a las prácticas de intervención. Se fundamentan en aspiraciones, descripciones y abstracciones de situaciones, y en apuestas sobre los comportamientos de los actores. Sus objetivos suelen contener imprecisiones y generalmente los criterios de definición de prioridades son ambiguos, por lo que con frecuencia la apreciación de su éxito o fracaso es el resultado de juicios arbitrarios con sustento cuestionable. (MARTINEZ NOGUEIRA, 2007, p. 66)

Transformar intencionalidades e necessidades da população alvo em políticas, traduzidas na oferta contínua de serviços, representa, pois, desafio cotidiano para o poder público e, ainda mais, para as burocracias públicas encarregadas da entrega direta aos usuários. Os desafios para transformar intenções em ações estão presentes em todas as políticas, em maior ou menor grau. Mas a depender da natureza das tarefas precípua de cada política, aparecem as distinções em torno de seu formato institucional, bem como sua estratégia ou modelo de gestão.

Seguindo a análise de Martínez Nogueira (2007), a definição da natureza das tarefas está fundamentada em função do grau em que elas podem ser programadas, o que se vincula ao conhecimento disponível sobre o problema a ser enfrentado com a política e codificado organizacionalmente. A natureza das tarefas se refere ao grau de determinação ou de indeterminação da tecnologia necessária ao alcance do impacto desejado, “a la posibilidad de medir los inequívocamente y al tipo de participación del destinatário en la prestación del servicio” (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 2007, p. 81).

Em trabalho anterior o autor sugere duas dimensões de análise para esses aspectos. Uma relacionada à programabilidade das tarefas e outra ao padrão de interação que se estabelece entre o operador da política e o destinatário da ação.

Una se refiere a la programabilidad de las tareas, dada por los requerimientos de variación en su ejecución, difiriendo en el grado en que son susceptibles de rutinización o formalización. Está asociada a la disponibilidad de un stock de conocimiento explicitado, sancionado organizacional o profesionalmente como adecuado para resolver las situaciones enfrentadas por el operador durante la tarea. La otra dimensión hace referencia a la necesidad de interacción con el destinatário de la acción. Ésta determina la relación establecida entre el operador y el destinatario y el papel que el primero asume dentro de la organización que ejecuta el proyecto, así como al nivel de cambio a que se aspira en las condiciones o capacidades del segundo. (NOGUEIRA, 1998, p. 15 e 16)

Seguindo essas referências, o autor constrói uma tipologia das políticas sociais que se distinguem quanto à baixa ou à alta programabilidade das tarefas e do mesmo modo à elevada ou baixa interação com os usuários. Em geral, identificam-se quatro possíveis situações a esse respeito. Em políticas com elevada programabilidade e escassa interação com os beneficiários, as prestações oferecidas são tangíveis, tais como transferências de recursos monetários, projetos que procuram melhorar as condições de vida da população, sem, no entanto, alterar atributos pessoais dos beneficiários. “Estas actividades son altamente rutinizables y no requieren el despliegue de iniciativa y discrecionalidad por parte de los operadores (MARTINEZ NOGUEIRA, 1998, p. 17).

O segundo grupo de tipologias se caracteriza pela elevada programabilidade e interação média ou intensa com os destinatários. Trata-se de projetos com atividades claramente definidas e cujo desempenho se encontra submetido à discricionariedade do operador a partir do conjunto de conhecimentos profissionais estabelecido. Serviços de prestação de assistência à saúde são exemplos típicos desse grupo, especialmente no que se refere ao atendimento da demanda espontânea. “En ellos puede anticiparse el rango de situaciones que se presentarán, exigiendo su resolución un conocimiento específico poseído por el profesional que lo atiende (MARTINEZ NOGUEIRA, 1998, p. 18).

O terceiro “tipo” de políticas apresenta baixa programabilidade e reduzida interação com os destinatários que se refere em geral a programas de transferência de recursos cujas tarefas não se encontram formalizadas e estabelecidas, com critérios de focalização não definidos e com alta discricionariedade política.

Por fim, o quarto grupo de tipologias de políticas e programas sociais são aquelas nas quais se observa baixa programabilidade e elevada interação com os usuários. Nesses casos, intenta-se modificar comportamentos, atitudes e valores dos destinatários da ação e lançam mão de tecnologias de mudança que produzem resultados incertos. Pela incerteza dos resultados acabam por suscitar conflitos e divergências sobre as concepções que os sustentam e dos meios mais adequados de operacionalizar as ações.

Son los proyectos cuyas acciones están diseñadas en función de las necesidades o situaciones particulares del receptor, sea una persona o grupo social. Se incluyen los llamados "servicios sociales personales" así como las acciones de promoción social, de desarrollo de la organización comunitaria, de ayuda mutua o de apoyo a micro emprendimientos asociativos. Por su carácter particular de baja formalización se los denomina programas "blandos". Corresponden al plano de la "racionalidad discursiva", con contextos técnicos escasamente cristalizados y alta dependencia de las actividades de la legitimidad acordada por sus destinatarios o por la sociedad (MARTINEZ NOGUEIRA, 1998, p. 09).

Os serviços ofertados pela política de Assistência Social podem ser configurados como expressão desse tipo de políticas, caracterizados pela alta interação e baixa programabilidade. Ao buscar alterar atributos e comportamentos, a criação da confiança e um alto nível de interação são necessários. Tais programas reconhecem a heterogeneidade do público e suas demandas, o que não permite procedimentos muito padronizados de ação. Nas palavras de Martinez Nogueira,

puede postularse que cuanto mayor sea el ámbito de comportamientos que se pretende impactar, de las actitudes a ser modificadas y de los valores a ser establecidos, mayor será la interacción necesaria entre la población objetivo y los operadores del proyecto, con mayor discrecionalidad en el plano de la gestión. De igual manera, cuanto mayor sea la interacción requerida para el suministro del

servicio o la entrega de la prestación, mayor va a ser la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población, debiendo adaptarse a ello las metodologías de programación que se acepten (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 1998, p. 16).

A política de Assistência Social apresenta assim características dadas pela natureza das tarefas que tem implicações em sua formulação e gestão. Não é trivial organizar a produção de uma política pública que tem tais características (alta interação e baixa programabilidade), mas que é uma política massiva e que se constitui como sistema. Os desafios decorrem da tensão entre padronizar a oferta por meio da tipificação dos serviços e garantir a condições para uma oferta flexível, ajustável à heterogeneidade do público e de suas demandas. Por se tratar de uma política relativamente recente em sua configuração atual no país, tais desafios ainda carecem de solução.

Especialmente no contexto federativo, como é o caso do Brasil, em que as diferentes responsabilidades de operacionalização da política são compartilhadas por municípios, estados e união, os diversos atores envolvidos tornam ainda mais complexa a consolidação do sistema e a garantia de alcance dos objetivos propostos. A implementação da política a cargo dos municípios oferece importantes elementos para análise das distintas variáveis presentes na entrega dos serviços à população alvo. Por se tratar de uma política cuja tecnologia pode ser classificada como de caráter brando, a Assistência Social conta de maneira singular com o papel de seus operadores, dos técnicos que se encontram na linha de frente na relação com os usuários.

Essa constatação decorre da análise em torno dos documentos normativos⁵ que orientam a oferta de serviços, os quais oferecem insuficientes referências metodológicas para a operacionalização dos mesmos, embora representem expressivo avanço no sentido de padronização e institucionalização das ações de natureza de Assistência Social. Como será abordado no capítulo seguinte, esta política possui uma trajetória marcada por imprecisão e fragmentação de seu objeto de intervenção, de seu marco normativo e analítico, bem como das ofertas propriamente ditas, que assumiam alto grau de variabilidade de intervenções.

Nesse sentido, ainda que do ponto de vista do estabelecimento de um padrão normativo e institucional a Assistência Social venha adquirindo fortes referências norteadoras para a implementação do SUAS por parte dos entes federados, observa-se que, do ponto de vista do estabelecimento de consensos em torno dos referenciais metodológicos, ou mesmo do caráter “brando” da tecnologia empregada para a operacionalização dos serviços e programas,

⁵ Refere-se aqui ao conjunto de resoluções do CNAS (NOB/RH 2006; NOB/SUAS 2012) e dos documentos de orientação produzidos pelo MDS de 2004 até os dias de hoje.

recai sobre o aparato burocrático a principal tarefa de “dar corpo” à política, em especial o burocrata do nível da rua que tem sob sua responsabilidade a execução do conjunto de serviços que irão compor o SUAS. Com isso, a variável discricionariedade do operador da política assume, na Assistência Social, um lugar estratégico de análise.

Dada sua trajetória histórica que demonstra baixa implicação do poder público em sua provisão, parece então ser de fundamental importância à análise da implementação de seus serviços, uma vez que é por meio das ações e dos serviços entregues à população que se pode conferir materialidade à política bem como a seus conteúdos de eficiência e efetividade.

A compreensão sobre a institucionalização da política de Assistência Social assim como a descrição de seus pressupostos, servirão de referências para a realização da análise empírica em torno da implementação de um de seus serviços.

Os estudos e autores trabalhados nesse capítulo serão úteis para analisar o processo de implementação da política de Assistência Social e irão configurar o quadro de análise para nortear a pesquisa empírica, relativa à implementação de um serviço específico desenvolvido no âmbito da proteção social básica, conforme será visto nos capítulos posteriores.

O reconhecimento da relevância de estudos em torno de processos de implementação de políticas públicas, aliado às reflexões sobre os problemas intrínsecos aos mesmos, conforme abordam Martinez Nogueira (1998; 2007) e Berman (1978), iluminam a identificação de aspectos presentes na implementação do serviço analisado. Outro elemento importante do quadro de referência analítico utilizado diz respeito à discricionariedade do burocrata do nível da rua trazido por Lipsky (1996) e por outros estudiosos do tema (Oliveira, 2012; Lotta, 2012) cujas elaborações a respeito do papel desse profissional nos processos de implementação de algumas políticas, nos auxiliam a analisar o campo de ação dos operadores de campo da política de assistência e da provisão dos serviços socioassistenciais. Como visto, tais operadores acabam por se constituir em peça fundamental para operacionalização dos objetivos anunciados pela política de Assistência Social com toda a especificidade que essa política engendra.

3 ASSISTÊNCIA SOCIAL: DE AÇÕES FRAGMENTADAS À PRODUÇÃO DE SEGURANÇAS SOCIAIS

No capítulo anterior foram abordados alguns elementos necessários à análise da implementação de políticas públicas dando destaque para aspectos notadamente presentes em contextos de produção de políticas sociais que conferem peculiaridades às mesmas. A natureza da política, a ambiguidade de objetivos, o grau de incerteza sobre a validade à qual a teoria ou a tecnologia da política se fundamenta, dentre outros fatores descritos, conferem especificidades aos diferentes processos de implementação das políticas sociais que exercem expressivas influências frente ao alcance dos objetivos anunciados pelas mesmas.

As questões ressaltadas sobre as características de determinadas políticas públicas podem ser verificadas no que se refere à política nacional de Assistência Social, considerando sua trajetória histórica em direção a um processo de institucionalização, e o conjunto de referenciais normativos, marcos (analítico, modelo de organização e modelo de gestão⁶) que se delineiam ao longo dos últimos vinte anos.

O presente capítulo se propõe a traçar elementos gerais em torno da compreensão da política nacional de Assistência Social e os deslocamentos que se operam em sua trajetória e que a fazem transitar de iniciativas tomadas no âmbito da sociedade civil fundamentadas em valores de solidariedade, caridade e benevolência, circunscrita, portanto, ao âmbito privado, para o reconhecimento da responsabilidade pública de sua oferta fundamentada na construção de direitos e sua tradução na concepção de seguranças sociais.

Sem pretender travar uma discussão exaustiva sobre a trajetória histórica do processo de institucionalização da Assistência Social brasileira, a primeira seção busca recuperar os principais elementos que forjaram as concepções de proteção social presentes (ou ausentes) nas ações de Assistência Social antes da CF/88. A segunda seção busca ressaltar a inserção da Assistência Social na seguridade social brasileira e procura enfatizar o esforço de delinear o que se poderia chamar de um “conteúdo próprio de proteção social” que a política garante. Em seguida, apresenta-se a política propriamente dita a partir de seus documentos normativos e da engenharia institucional criada particularmente a partir de 2004, para dar corpo ao então recém-instituído SUAS.

⁶ Conforme discussão de Martínez Nogueira (1998) apresentada no capítulo anterior.

3.1 O processo de institucionalização da Assistência Social no Brasil: longo caminho para o reconhecimento de direitos

Compreendendo o Estado como um ator fundamental e relevante no enfrentamento às situações de insegurança social e, por conseguinte, como expressivo promotor de políticas de proteção social, aliado ao reconhecimento da complexidade das incertezas produzidas no contexto de relações sociais capitalistas de produção, torna-se válido identificar quais foram os mecanismos que o Estado brasileiro se utilizou para a provisão de proteção social ao longo de sua trajetória.

Recorre-se aqui a abordagem de Castel (2005) em torno dos tipos de proteção social identificados nas sociedades modernas. O autor distingue a proteção civil que se refere à segurança da propriedade, dos bens individuais e às pessoas num contexto de Estado de direito; e a proteção social atinente à garantia de segurança em situações de riscos representadas por ocorrência de doenças, acidentes, perda de emprego, ou à incapacidade de trabalho em virtude do envelhecimento sem recursos. Donde deriva o sentimento de insegurança frente a situações sobre as quais o indivíduo isoladamente não dispõe de condições concretas e efetivas de enfrentamento e que requerem a constituição de todo um complexo, um sistema de proteção social por meio do qual se estrutura um conjunto de ações, sob a responsabilidade do Estado, capazes de fazer frente às situações causadoras de insegurança e, conseqüentemente promotoras de maiores patamares de bem estar.

No Brasil historicamente grande parte da população que se situava à margem do mercado formal de trabalho encontrava na filantropia e na caridade, algum tipo de proteção e atendimento às suas necessidades. Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) situam três vertentes históricas sobre a qual se alicerçou o Sistema Brasileiro de Proteção Social. A primeira no contexto da República Velha, de cunho corporativo abrangendo os trabalhadores por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A segunda vertente, sobre a qual se situa a Assistência Social, fundamentada nas ações de caridade e direcionada ao atendimento de algumas situações de pobreza e privações, e, por último a formatação de políticas sociais fundamentadas em princípios de cidadania, de direitos sociais consolidadas por meio da CF/88, que será discutida na próxima seção.

A provisão de ações de Assistência Social no Brasil era, portanto, entendida como tarefa privada circunscrita ao papel da família, da igreja, entidades filantrópicas, da sociedade civil propriamente dita.

De um modo geral o modelo de proteção social gestado no país especialmente a partir de 1920 e intensificado no processo de industrialização das décadas seguintes se estruturou a partir da combinação da lógica de seguro social e outra perspectiva assistencial. A lógica de seguro se vinculou fortemente ao mercado de trabalho, uma vez que a condição de trabalhador assalariado (circunscrita a algumas poucas categorias profissionais) é que definiria o acesso do trabalhador a determinados bens e serviços de proteção social.

Com isso, as situações de insegurança advindas de um contexto de produção e intensificação de desigualdades sociais, pobreza, privação, dentre outras situações intrínsecas ao modelo capitalista de produção, só passaram a contar com o Estado no sentido de este prover proteção social, a partir do século XX, especificamente a partir da década de 30. Nesse período, o país passava por um processo de transformação das bases produtivas da economia agroexportadora para a intensificação do modelo urbano industrial. Ainda assim, desde suas primeiras iniciativas, de forma bastante subsidiária, de alcance restrito, abarcando uma parcela da população vinculada ao mercado formal de trabalho, por meio de uma "política social de cunho corporativo." (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005)

As demandas e necessidades sociais das demais categorias "desorganizadas" e descobertas da legislação vigente, além dos desempregados e miseráveis, ficavam a cargo da ação da filantropia e da caridade delineando, dessa forma, a vertente assistencial do modelo de proteção social em processo de construção. Os usuários da Assistência Social se encontravam, portanto, destituídos de qualquer perspectiva de cidadania posto que desvinculados da estrutura produtiva.

É então, nesse contexto, que se institui a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) em 1942, sob o comando da primeira dama do então presidente Getúlio Vargas em que se intensifica a perspectiva de tutela, caridade, benemerência e o "primeiro damismo" que marcariam fortemente a Assistência Social nos anos posteriores. Como em outros âmbitos da relação do Estado com a sociedade, o desempenho desse papel de proteção social é marcado não pela impessoalidade e pela aplicação de regras universais, mas fortemente pelo jogo de interesses e de privilégios de uma elite que tradicionalmente ocupava as posições de poder e influência nas instituições públicas.

Nas décadas posteriores tem-se um alargamento de ações de proteção social do Estado como respostas às pressões das expressões da questão social gestadas no contexto do milagre econômico, mas ainda circunscritas à vinculação do indivíduo ao sistema produtivo e ao mercado de trabalho. As ações de Assistência Social se voltavam aos desvalidos, aos

incapazes de se inserir na estrutura produtiva, sendo caracterizadas por descontinuidades, fragmentação e submissão dos mesmos às ações desenvolvidas.

Dessa forma, a política de Assistência Social ao longo de sua trajetória histórica foi (e continua sendo) fortemente marcada por embates de concepções em torno de seu lugar no contexto de provisão pública de proteção social. Desde seus primórdios, providas por iniciativas privadas e de forma fragmentada e residual por parte do Estado, as ações de Assistência Social se caracterizavam pela descontinuidade e fragmentação de iniciativas com expressivos apelos a valores conservadores, morais e religiosos. Nessa premissa, conforme Sposati (2009), as práticas individualizadas realizadas por organizações filantrópicas e religiosas se direcionavam à algumas pessoas, de formas residuais e fundamentadas muitas vezes na incapacidade de indivíduos e famílias proverem proteção aos seus.

A concepção da Assistência Social pautada pelo princípio da subsidiariedade do Estado, constituinte da doutrina social da igreja católica, se vincula à histórica provisão das “ações de cunho social” por parte da sociedade civil através das entidades beneficentes, da igreja e do pacto do Estado com essas instituições. Sob essa perspectiva a “ajuda pública” ocorre quando as capacidades das famílias se esgotam frente às necessidades de proteção social, o que reforça o papel da assistência por meio de ações descontínuas e pontuais, como bem demonstra sua trajetória.

Nessa perspectiva, a família é identificada como a principal responsável pela provisão de bem estar, percepção esta gestada no Brasil principalmente no período de industrialização e urbanização. Nesse contexto, ficam evidentes que situações desviantes e problemas vivenciados no interior da família com repercussões na vida social e comunitária, passam a ser tratados pela Assistência Social, seja através do Estado, seja por meio da ação das entidades, como “casos”, desvios individuais e ameaças a um padrão de sociedade harmônico e produtivo.

Sob essa alegação as intervenções realizadas tinham por objetivos propostas de ajustamento, de doutrinação dos indivíduos desviantes por meio da utilização de metodologias e práticas com fortes conteúdos doutrinadores e disciplinadores de condutas. Os assistidos são eles mesmos os desajustados e, cabe a eles num esforço de apreensão dos manuais educativos, reverem suas práticas e “tomar o rumo certo” para a efetiva integração na sociedade.

Essa perspectiva de intervenção assistencial reforçava o princípio da subsidiariedade do Estado na medida em que se criam políticas que, em seu campo de intervenção, ao contrário de reconhecer a família como destinatária de proteção social, segue sendo ela mesma a principal, senão a única responsável pela provisão de proteção e, portanto, culpada

quando da ocorrência de situações de desproteção. No estudo de Mioto (2009), a autora utiliza os conceitos de "desfamiliarização" e "familismo" elaborados por Esping Andersen (1991).

A desfamiliarização refere-se ao grau de abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem estar social, seja através do Estado ou do mercado. Portanto, o processo de desfamiliarização pressupõe a diminuição dos encargos familiares e a independência da família especialmente em relação ao parentesco, através de políticas familiares/sociais.(...) O familismo, ao contrário, está presente nos sistemas de proteção social em que a política pública considera – na verdade insiste – em que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem estar de seus membros (MIOTO, 2009, p. 136).

O processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro a partir da industrialização colocou em relevo a importância de readequação dos papéis do Estado nesse novo contexto de sociedade. A ressignificação do papel do Estado na provisão de proteção social se fez presente em toda a sociedade ocidental em virtude dos efeitos do desenvolvimento do modo de produção capitalista através do qual “o agravamento progressivo da questão social determinou mudanças significativas nas formas de proteção social, levando o Estado a constituir-se como principal ator de regulação das relações entre a economia e as demandas sociais” (MIOTO, 2009, p. 133).

Após a ditadura militar e no processo de redemocratização do país, o cenário de aprofundamento das desigualdades sociais, aliado a ampliação da pauperização serviu de base para o debate em torno das ações da Assistência Social bem como sobre o papel do Estado em sua provisão culminando, dessa forma, com a inscrição da mesma na seguridade social.

Como contraponto à visão da política de assistência sob a perspectiva da subsidiariedade, tem-se outra abordagem que a situa sob o reconhecimento do papel do Estado e que então institui a Assistência no rol de direitos sociais e a assume a partir da seguridade social, como fica explícito na CF/88.

3.2 O novo patamar da Assistência Social: política de seguridade social

Uma análise, ainda que breve, do legado da Assistência Social no Brasil situa o importante deslocamento que se opera no país no que se refere ao conjunto de intervenções criadas pelo Estado para fazer frente ao atendimento das necessidades sociais produzidas no contexto de intensificação das desigualdades sociais. Nessa direção, o marco fundamental que

expressa o reconhecimento de direitos sociais e, conseqüentemente o papel do Estado para garantia dos mesmos se expressou com a promulgação da CF/88.

Nessa acepção, a noção de Seguridade Social nos remete ao sentido que se constrói socialmente em torno da ideia de segurança e por oposição, de insegurança, melhor dizendo, das estratégias produzidas por determinadas sociedades para enfrentar situações geradoras de insegurança. Com essa perspectiva, são necessárias estratégias capazes de elucidar quais seriam as situações e circunstâncias que produzem inseguranças cujo enfrentamento deixa de estar circunscrito ao âmbito privado e passa a se impor como uma responsabilidade pública e coletiva.

A importante diferença que se opera a partir da Carta Magna se deve ao fato de situar a ação pública estatal à população de uma forma mais geral a partir da premissa de que “a ação pública, por seus princípios, é destinada a todos e tem a responsabilidade de resolver, suprir e prover determinadas necessidades sociais da população” (SPOSATI, 2009, p. 18).

Inscrita no contexto de redemocratização do país e fruto de expressivas manifestações em prol da ampliação de direitos sociais, a CF/88 passou a representar um importante marco em direção à resignificação do Estado frente à provisão de bens e serviços públicos, bem como ao reconhecimento de direitos, ainda que do ponto de vista normativo.

A instituição de um sistema de seguridade social composto pelas políticas de Assistência Social, Previdência Social e Saúde se caracteriza, portanto, como um dos expressivos ganhos advindos do novo texto constitucional, representando dessa forma, o sistema básico de proteção social brasileiro (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005).

Entretanto, conforme afirmam alguns estudiosos da política de Assistência Social, a relação que se processa entre Estado e Família na provisão dessa política está marcada por duas importantes concepções: a que a assume a partir do princípio de subsidiariedade do Estado e aquela que a reconhece como política de Estado e direito da população, conforme abordado na seção anterior. Defende-se que a segunda visão dialoga de forma mais contundente com os pressupostos da CF/88 (SPOSATI, 2009; MIOTO, 2011).

Considera-se que a instituição da proteção social não contributiva no Brasil, embora esteja constitucionalmente assentada, não está ainda plenamente aplicada, uma vez que

conseguir aplicar os ditames constitucionais supõe fortes e sensíveis mudanças políticos institucionais e econômicos sociais nas relações e regras da sociedade brasileira, dos entes federativos que compõem o Estado brasileiro e, mais especificamente dos agentes institucionais que operam a proteção social (SPOSATI, 2009, p. 25).

A estruturação da Seguridade Social Brasileira assim como o reconhecimento dos direitos sociais se efetivou por meio de um processo contraditório de convivência com o “vir a ser” num sentido de referências para o futuro, mas também mantendo traços de iniciativas passadas arraigadas no conservadorismo e no papel subsidiário do Estado. Embora se reconheça o avanço da instituição de um sistema de seguridade social público e de direitos, alguns críticos ressaltam o caráter híbrido que ela assume.

Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). (BOSCHETTI, 2006, p. 53)

A importante diferença que se opera a partir da Carta Magna se deve ao fato de situar a ação pública estatal à população de uma forma mais geral a partir da premissa de que “a ação pública, por seus princípios, é destinada a todos e tem a responsabilidade de resolver, suprir e prover determinadas necessidades sociais da população” (SPOSATI, 2009, p. 18). Em contraponto, Boschetti (2006) argumenta que a seguridade social se estrutura sobre uma perspectiva quase que de oposição entre as lógicas de seguro e de assistência que não conseguem concretamente atuar no sentido complementar de constituição de uma lógica social capaz de atender de forma mais ampla a todo o conjunto de cidadãos brasileiros.

A prevalência do "familismo" nas políticas públicas brasileiras orientou e ainda orienta fortemente as intervenções estatais. Essa tendência pode ser verificada na definição do objeto de atuação de várias políticas sociais e ainda exerce influência importante nas políticas que compõem a seguridade social, de forma mais evidente na Saúde e na Assistência Social por meio de serviços e programas que encontram na família a principal aliada para a realização dos mesmos.

No caso da Assistência Social, as múltiplas interpretações em torno do arcabouço normativo da política e de toda engenharia institucional estabelecida para colocá-la em curso, acabam por produzir relativos consensos, a partir dos quais o *locus* primeiro de proteção social é a família e, somente na insuficiência e falha desta frente ao provimento das necessidades de seus componentes, recorre-se ao poder público. Concretamente, esse princípio continua presente na relação que se estabelece entre Estado e família no cotidiano de implementação da Assistência Social, o que traz implicações diretas para o desenvolvimento das intervenções direcionadas ao alcance dos objetivos aos quais a política se orienta.

Observa-se, portanto, a existência de embates de concepção em torno do alcance da Assistência Social no contexto da seguridade, de objeto específico de proteção, o que nos impõe a necessária busca de compreensão em torno de sua atuação. Nesse sentido, dado que a previdência incide sobre situações de inseguranças vividas pelos trabalhadores por ocasião de morte, acidente de trabalho, doença, maternidade, reclusão, dentre outras situações que serão protegidas mediante a contribuição prévia do trabalhador (lógica do seguro social), a saúde que, pelo menos em princípio, assegura proteção para todo e qualquer cidadão por ocasião de doenças, importa compreender então o papel da assistência enquanto garantidora de proteção social.

Para Sposati (2009), Assistência Social é, antes de tudo, uma política que se coloca em defesa dos direitos humanos, de defesa da vida. A seu ver, “no contraponto da desproteção está em questão evitar as formas de agressão à vida. Em distinção à saúde, a vida aqui não está adstrita ao sentido biológico, mas sim ao sentido social e ético” (SPOSATI, 2009, p. 25). Onde a autora argumenta que a defesa da vida se dá em seu campo relacional. As situações de isolamento social que se expressam na ruptura de vínculos, no abandono, na exclusão, na desfiliação, geram contextos de desproteção manifestos pela violência, desagregação, ausência de cuidados.

Nesse sentido, a defesa da vida pela política de Assistência Social busca também enfrentar, oferecer mecanismos de resistência à subordinação vislumbrando como contraponto o exercício democrático de opiniões, a emancipação como direito humano à liberdade. Visa ainda ser resistência à exclusão social e de todas as formas de sua expressão.

Observa-se que o esforço na esfera normativa da política, empreendido a partir da CF/88 no sentido de efetivar a Assistência Social no campo de direitos e como política pública, requer a consolidação da capacidade institucional do Estado de construir e estabelecer um conjunto de diretrizes e prescrições institucionais a todos os entes federados envolvidos para que os mesmos se comprometam e se responsabilizem de fato com a garantia de prestação do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social.

Sob essa proposição, faz-se necessária a construção de uma capacidade institucional por parte do Estado que dê corpo ao princípio de sua primazia na condução da política. “Essa direção exige órgãos públicos gestores com capacidade para operar as funções de Assistência Social, que sejam reguladores, com recursos humanos públicos e gestão democrática e também com transparência de fundos” (SPOSATI, 2009, p. 16).

Embora o reconhecimento do papel do Estado frente à provisão da Assistência Social no país esteja previsto na CF/88 e regulamentado na Lei Orgânica da Assistência Social

(LOAS) de 1993, somente a partir de 2004 com a instauração do SUAS é que se observa um efetivo esforço de engenharia institucional, envolvendo os três entes federados, capaz de conferir uma lógica de Sistema e estabelecer diretrizes e princípios em todo o território nacional.

O desafio de construir uma lógica sistêmica envolvendo os três entes federados é discutido por Sposati (2009) e Bronzo (2014) dado que municípios, estado e união operavam de formas isoladas as ações de assistência o que demandou expressivo esforço do governo federal para estabelecer padrões normativos consistentes o suficiente para induzir a adesão dos municípios, principais executores de políticas públicas em contextos de descentralização, aos padrões de oferta da política.

No caso das políticas de assistência, o governo federal teve um papel decisivo na normatização dos serviços e dos critérios de financiamento e de operação da política, induzindo os governos locais a aderirem ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que marca uma inflexão radical no sentido e alcance da proteção social no país. (Bronzo, 2014, p. 02)

Com isso, se faz necessário compreender de que maneira a Assistência Social passa a se organizar no país, com que perspectivas e sobre quais referências em seu arcabouço jurídico e político as ações irão se pautar para a concretização do direito do usuário de proteção social de Assistência Social, o que buscaremos elencar a seguir.

3.3 A Política Nacional de Assistência Social e a engenharia institucional desenhada a partir de 2004

Sem sombra de dúvidas a PNAS aprovada em 2004 e fruto de deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, representou uma significativa mudança de patamar para a Assistência Social no Brasil. Após um período de difícil consolidação dos dispositivos estabelecidos pela LOAS, da manutenção de um modelo de gestão baseado na transferência de responsabilidades do Estado às organizações não governamentais e demais entidades da sociedade civil, os primeiros anos do século XXI inauguraram um novo patamar de institucionalidade para a Assistência Social.

Os princípios e diretrizes previstos na PNAS, buscaram dar concretude aos direcionamentos traçados pela LOAS da primazia do Estado na condução da Política e consolidar a lógica do federalismo no campo da Assistência Social. Destaca-se para as diretrizes da política:

- I. descentralização político administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal bem como às entidades beneficentes e de Assistência Social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32-33)

Com isso, a partir do ano de 2004 observa-se um significativo investimento da União no processo de institucionalização da Assistência Social enquanto política pública. Em 23 de janeiro daquele ano foi instituído o MDS, o que levou a implantação de novas estruturas organizacionais e novos mecanismos de gestão para garantir a implementação da PNAS. O governo federal passa a assumir uma função de maior protagonismo no processo de consolidação da PNAS, organizando e estabelecendo diretrizes para que as ações aconteçam em todo o país.

Nesse contexto, a Assistência Social passa a se organizar por meio de um sistema, SUAS que se orienta pelos princípios e diretrizes anunciados na LOAS e que passa então a delinear a oferta da política em todo território nacional, buscando assim romper com ações descontínuas e com a falta de integração entre os três entes federados. Couto (2009) reconhece na articulação entre as três esferas de governo elemento fundamental para a concepção do SUAS. Embora essa articulação já fosse vislumbrada desde a LOAS, o que se verificava na implementação da política até 2004 era a centralização de recursos no âmbito da União, no que a autora denomina de “arranjos organizacionais pouco consistentes” uma vez que os municípios, enquanto *locus* primeiro de execução das ações, não dispunham de autonomia, embora assumissem a entrega dos serviços, sem o devido repasse de recursos advindos do fundo nacional de Assistência Social. Este, por sua vez se concentrava em uma única fonte de financiamento o que dificultava a transferência entre os fundos dos demais entes federados.

Diante desse quadro, a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS 2005), posteriormente reelaborada em 2012, vem traçar as prescrições gerais em torno de uma nova lógica de gestão do Sistema e orientar as diferentes atribuições e responsabilidades dos entes federados para a consolidação do SUAS. Por esse ângulo, a NOB-SUAS estabelece a divisão de competências

e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma; as instâncias que compõem o processo de gestão e como elas se relacionam; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados bem como a forma de gestão financeira que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

Ao estabelecer as competências dos entes federados frente ao SUAS a NOB-SUAS em seu artigo 17 define que aos municípios cabe a execução dos serviços socioassistenciais, com destaque para as seguintes atribuições:

V - prestar os serviços socioassistenciais de que trata o art. 23, da LOAS;

[...]

IX - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial;

X - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial. (BRASIL, 2012, p. 24)

As entidades filantrópicas passam a compor a rede socioassistencial, mas cabe ao Estado a estruturação do conjunto de serviços, projetos, programas e benefícios de natureza de assistência que serão prestados pela respectiva rede, visando-se, dessa maneira, a preservação do caráter público do SUAS.

O SUAS é “um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2004). Tem por premissa “regular e organizar as ações socioassistenciais em todo o território nacional”. Integra os entes federativos cada um com suas atribuições, seus respectivos conselhos e organizações de Assistência Social. Os serviços ofertados devem ser hierarquizados por níveis de complexidade, ter como foco prioritário a família e, como base de organização, o território (BRASIL, 2012).

O efetivo comprometimento dos entes federados para a consolidação do SUAS implica, nesse sentido na garantia de oferta de maneira contínua dos serviços de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, conforme define a PNAS. Assim sendo, “a sua consolidação como sistema implica a determinação de oferta contínua e sistemática de uma rede constituída e integrada, com padrões de atendimento qualificados e pactuados, com planejamento, financiamento e avaliação” (Couto, 2009, p. 209).

A PNAS se orienta para garantir proteção social aos cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento das necessidades sociais (Couto, 2009). Sob o prisma de um sistema, a oferta de serviços se organiza em dois níveis de complexidade:

serviços de proteção social básica e serviços de proteção social especial (de média e 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). A proteção social especial se destina a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Para integrar as ações da proteção especial é necessário que o cidadão ou a família esteja enfrentando situações de violações de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar.

As ações de cada nível de proteção irão variar a depender do agravamento de situações de vulnerabilidade e risco social cabendo à proteção social básica desenvolver um conjunto de ações na perspectiva da prevenção e à proteção social especial, ações de cunho “curativo” nas quais a vivência de situações de violação de direitos e ameaça à ruptura de vínculos familiares e comunitários estejam ocorrendo. Os serviços da proteção especial encontram-se diretamente articulados com o sistema de garantia de direitos, poder judiciário e ministério público.

Os serviços de proteção social básica são realizados no CRAS, que se constitui como

uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, e da ampliação de acesso aos direitos de cidadania. (SNAS, 2009. p. 09)

Essa unidade estatal atua em territórios de grandes incidências de vulnerabilidades e riscos sociais dos municípios brasileiros.

Conforme definido na LOAS e na PNAS, a proteção social básica tem caráter preventivo e objetiva a antecipação de situações de risco por meio do conhecimento prévio do território e das famílias, das demandas sociais e dos níveis de desproteção social a que estão expostas, do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, prevendo o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, para responder as situações de vulnerabilidade social.

Os serviços socioassistenciais de proteção social básica possuem como referência para o desenvolvimento do trabalho social com famílias o fortalecimento das potencialidades e capacidades dos cidadãos o que não significa necessariamente, atribuir aos indivíduos e famílias em contextos de vulnerabilidade social a responsabilidade exclusiva para a solução

das situações de desproteção social. “Especialmente no trabalho social realizado no âmbito da Proteção Social Básica, coloca-se a expectativa de que o mesmo possa contribuir para o desenvolvimento de projetos coletivos e a conquista do protagonismo e da autonomia de cada um dos membros das famílias do território” (BRASIL, 2012, p. 26).

Já os serviços de proteção social especial são ofertados no Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), sendo esta a unidade pública estatal que oferta serviços da proteção especial, especializados e continuados, gratuitamente a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. “Além da oferta de atenção especializada, o CREAS tem o papel de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de Assistência Social e as demais políticas públicas.” (MDS).

Como forma de melhor descrever os serviços que compõem a proteção social básica, a próxima seção concentra esforços no sentido de apresentar o principal serviço desse nível de proteção – o PAIF, objeto de nossa análise, por meio das definições previstas nos principais documentos que compõem o arcabouço normativo da política de Assistência Social.

3.4 O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): processo de institucionalização e objetivos

O PAIF é resultado de todo o processo de institucionalização do sistema de proteção social não contributivo no Brasil discutido nas seções anteriores. Inicialmente, a Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), órgão com status de ministério ligado ao então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), cria o Programa Núcleo de Apoio à Família (NAF), por meio da Portaria SEAS nº 881 publicada no Diário Oficial da União em 19/12/2001.

O NAF é concebido como um “programa para famílias” a ser implantado em todo território nacional por meio da execução direta pelo poder público ou por meio do estabelecimento de parceiras. Esperava-se, segundo a Portaria SEAS 881/2001, que a implementação do NAF contribuísse com a reorganização na forma como as instituições sociais atuavam e ofertavam as ações de Assistência Social no âmbito do município. Neste momento, já se observava o alinhamento com princípios tais como a centralidade na família, a participação social, a articulação de redes locais e o estabelecimento de parceria com entidades de pesquisa com o objetivo de sistematizar essa experiência.

Apesar de a Portaria datar de 2001, consta que a implantação do Programa NAF teve início no final do ano de 1999, como projeto piloto em 13 municípios do entorno do Distrito

Federal. Em 2000, o Programa foi incluído no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado pela Presidência da República.

Os arranjos institucionais em curso acabam por atribuir à política de Assistência Social a função de promover a articulação local com outras políticas públicas como parte de uma estratégia de maior envergadura, proposta pelo governo federal, no desenvolvimento de ações de enfrentamento à pobreza e de inclusão social. Nesse contexto, surgiram as primeiras discussões sobre a necessidade de aprofundar os conceitos e as diretrizes de implementação dos NAF's, o que levou a criação do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família – PNAIF, isto já no contexto do Ministério de Assistência Social- MAS, criado em 2003.

Não existe portaria ou decreto oficial sobre a criação do PNAIF, identifica-se somente uma Cartilha de Orientações Técnicas que expressa as diretrizes de sua implementação e reforça a concepção da Assistência Social como política pública garantidora de direitos, voltada para prevenir e superar a exclusão social por meio da “organização dos programas, projetos, serviços e benefícios previstos na LOAS, tendo o grupo familiar como unidade de atenção e núcleo referencial do processo de inclusão social de seus membros”. (BRASIL, 2003, p. 24-6)

Em 2004, o PNAIF sofre reformulações e passa a ser denominado Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, instituído pela Portaria do MDS nº 78, de 8 de abril de 2004. O Art. 2º destaca, dentre os principais objetivos: “contribuir para a efetivação da Política de Assistência Social como política pública garantidora de direitos, contribuir para superar a abordagem fragmentada e individualizadora dos programas tradicionais, garantir a convivência familiar e comunitária dos membros das famílias e articular e integrar ações públicas e privadas em rede” (Portaria nº 78, de 8 de abril de 2004).

Como eixos estruturantes são apontados no Art. 4º da referida Portaria que sua implementação prevê a instalação de Centros de Referência de Assistência Social e a potencialização da rede local de serviços socioassistenciais básicos. Neste mesmo artigo, define-se o Centro de Referência de Assistência Social “como uma unidade de Assistência Social responsável por prestar um serviço municipal de atendimento às famílias vulneráveis em função da pobreza e de outros fatores de risco e exclusão social”.

Essa primeira versão do PAIF pode ser compreendida como uma linha de financiamento que estabeleceu os critérios de elegibilidade e seleção dos municípios a serem conveniados no ano de 2004, com prioridade para os municípios que concluíram a implementação dos NAFs. Tal decisão tinha por perspectiva o início da transição para os Centros de Referência de Assistência Social.

Por meio do Decreto Federal nº 5.085, de 19 de maio de 2004, o PAIF passou a integrar a rede de serviços de ação continuada da política de Assistência Social, mudança essa que lhe garantiu maior institucionalidade e alterou sua gestão financeira, viabilizando o repasse do financiamento federal de forma regular e automática do fundo nacional para os fundos estaduais e municipais, independente de celebração de convênio ou contrato, desde que atendidas as exigências legais, em especial o estabelecido no Artigo nº 30 da LOAS, que preconiza a existência de conselho, plano e fundo municipal de Assistência Social.

Com a aprovação da nova PNAS de 2004, o PAIF passa a integrar especificamente a Rede de Serviços de Proteção Social Básica (PSB) do SUAS, como seu principal programa e o Centro de Referência de Assistência Social passa a ser reconhecido pela sigla “CRAS”, tornando-se a unidade pública estatal de referência para a execução dos serviços deste nível protetivo, responsável pela organização e coordenação da rede de serviços socioassistenciais locais dessa política (PNAS 2004, p. 35).

Além disso, a PNAS estabelece a diferença entre unidade - equipamento público - e serviço continuado de atenção às famílias e define também as orientações gerais para que os municípios e o Distrito Federal passem a planejar a organização da PSB por territórios. Estabelece a elaboração de critérios e parâmetros para a definição das áreas vulneráveis, por meio do mapeamento do município em que se almeja a universalização da cobertura dos CRAS nesses territórios. (BRASIL, 2004 apud PBH, 2013)

Embora seja uma evolução do Programa NAF, o CRAS nasce e cresce junto com a nova concepção subjacente ao Sistema, a saber: “a responsabilidade estatal, a universalidade da proteção básica, seu caráter preventivo, tendo como diretrizes estruturantes de sua ação a matricialidade sociofamiliar e a organização da Assistência Social por territórios” (PBH, 2014, p. 24). Nessa medida, é importante enfatizar que CRAS e PAIF não são sinônimos, constituem-se, respectivamente, uma unidade e um serviço intrinsecamente relacionados. A oferta do PAIF é de atribuição exclusiva do poder público e é desenvolvido necessariamente no CRAS. Por sua vez, todo CRAS, independente de sua fonte de financiamento, deve, obrigatoriamente, implementar o PAIF.

Tendo em vista a histórica heterogeneidade das ações de Assistência Social presentes no país, aliada ao reconhecimento dos papéis dos entes federados frente à consolidação do SUAS, em 2009, num esforço de padronização dos serviços socioassistenciais, o CNAS aprova a Resolução de nº 109, em 11 de novembro de 2009. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais objetiva a padronização dos serviços de proteção básica e especial

em todo território nacional e estabelece parâmetros de conteúdo de cada um deles, propósito, público, resultados esperados dentre outros.

De acordo com a referida Tipificação, a proteção social básica possui três serviços: o PAIF (objeto de nossa análise), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

O PAIF, considerado o serviço estruturante da Proteção Social Básica confere materialidade à primazia do Estado na condução da política por se tratar de um serviço cuja oferta é única e exclusiva responsabilidade do CRAS.

O PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (CNAS, 2009, p. 06).

Outro serviço ofertado pela proteção social básica consiste no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Este se organiza por meio de ciclos de vida e atende a famílias e indivíduos conforme a seguinte divisão: crianças de 0 a 06 anos, crianças e adolescentes de 06 a 15 anos, adolescentes e jovens de 15 a 17 anos; adultos e idosos. A oferta desse serviço pode ser realizada pelo CRAS diretamente ou por entidade que componha a rede socioassistencial. O serviço se organiza por meio de percursos conforme o ciclo de vida e pretende proporcionar espaços de convivência e socialização entre os participantes, complementa o trabalho social com famílias realizado pelo PAIF e objetiva prevenir a ocorrência de situações de risco social.

Outro serviço - o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas - prevê o atendimento desse público no próprio domicílio e tem por “finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários (...)” (CNAS, 2009, p. 16). Assim como o Serviço de Convivência, esse serviço pode ser executado pela rede socioassistencial estando da mesma maneira articulado ao PAIF e complementando o trabalho social com famílias. Pretende romper com situações de isolamento social nas quais, não raras vezes esse público se encontra restrito e viabilizar o acesso aos Serviços de Convivência, a toda rede socioassistencial e aos demais direitos sociais desse segmento.

Dos três serviços socioassistenciais previstos na Tipificação de proteção social básica, destaca-se o PAIF, que, juntamente com a gestão territorial, configura função precípua do

CRAS na perspectiva de estruturar, articular e organizar a proteção social básica nos territórios de sua abrangência.

Com objetivo de melhor delinear o conteúdo da proposta do PAIF bem como qualificar sua oferta em todo território nacional, o MDS publicou em 2012 dois volumes de uma série intitulada “Orientações Técnicas sobre o PAIF”. O primeiro volume se dedica a esclarecer conceitos e concepções em relação ao Serviço adotando como ponto de partida o aprofundamento das dimensões descritas na Tipificação. O segundo volume é voltado a conceituar e descrever as ações do serviço propriamente ditas, visando a contribuir com a operacionalização do Serviço.

De acordo com o “Caderno 2”, as ações que compõem o trabalho social com famílias realizado pelo PAIF se classificariam em quatro grandes dimensões: acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos e realizam-se de formas individualizadas ou coletivamente. O documento intenta estabelecer uma correlação entre os objetivos do Serviço e as ações que o materializam conforme demonstrado no quadro a seguir:

FIGURA 01: Objetivos e Ações do PAIF



Fonte: Orientações Técnicas sobre o PAIF - Volume 2

A responsabilidade pela implementação das ações é atribuída aos profissionais de nível superior que compõem a equipe do CRAS também identificados como “técnicos”. O gerenciamento do trabalho é de responsabilidade do coordenador do CRAS.

Todas essas ações devem, necessariamente, estar disponíveis no PAIF, de forma a atingir os objetivos e impactos sociais esperados do Serviço, que tem por objetivo o enfrentamento de vulnerabilidades e prevenção de riscos sociais complexos e multicausais, bem como garantir as aquisições das famílias usuárias, conforme normatização da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. (MDS, 2012, p. 16)

Embora de naturezas diversas e com forças normativas distintas, tanto a Tipificação quanto os Cadernos de Orientação concentram-se em tornar o Serviço mais inteligível para todos os atores que compõem o SUAS, especialmente para os municípios que possuem a responsabilidade de execução dentro da lógica do Sistema.

A implementação do PAIF, considerando o legado de descontinuidade e fragmentação das ações socioassistenciais, tem sido considerada um dos grandes desafios para a consolidação da organização do SUAS e para a concretização dos direitos socioassistenciais. Dentro da concepção descrita na LOAS, que aponta a centralidade do Estado na universalização e na garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, o PAIF possui um papel estratégico na articulação e na integração dos serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais, constituindo-se, portanto, em relevante instrumento em favor da garantia de direitos inscritos em seu campo de atuação.

Ao longo de pouco mais de uma década desde a publicação da PNAS, em 2004, observa-se que importantes avanços vêm sendo alcançados em diferentes níveis de institucionalidade. A convergência de tais documentos com a proposta de conferir o *status* de política pública para a Assistência Social no Brasil parece ser a substancial ruptura com a trajetória histórica da política nesse aspecto.

Todo esse esforço normativo obviamente não se faz suficiente para garantir a efetivação da política que, conforme já abordado anteriormente, se constrói em uma arena complexa com interesses, concepções e condições concretas de implementação contraditórias de projetos em disputa. As dificuldades de implementar uma política concebida e desenhada no nível nacional em mais de cinco mil municípios brasileiros não são triviais. A trajetória da política deixou marcas profundamente arraigadas nas práticas e representações dos governos municipais, que ainda estão em processo de aprendizagem.

Assim sendo, no contexto de construção de um novo paradigma político e institucional, nas iniciativas e experiências de trabalho social com famílias, presentes na execução dos serviços de Assistência Social, especificamente no PAIF, o que se observa é a convivência de concepções e práticas contraditórias em torno do que se poderia delinear como objeto específico da proteção de Assistência Social. A presença da concepção de proteção enquanto direito e a permanência de concepções vinculadas à ajuda pública, ao papel subsidiário do Estado em virtude da “falência” da família, parecem ser constantes nas ações dos serviços prestados por essa política.

A persistência tais perspectivas em torno da concepção, do objeto e do respectivo alcance da política de Assistência Social guarda estreita relação com o próprio processo de constituição do Sistema de Proteção Social Brasileiro e dos percursos pelos quais a Assistência Social perpassou até se inscrever no campo da Seguridade Social o que por si só não encerra os pontos de embates em torno da “natureza”, ou do aqui vem se tratando como a “especificidade” da proteção que essa política engendra.

Com isso, todo o esforço no sentido de conferir maior institucionalidade à Assistência Social no Brasil encontra-se ainda em processo de consolidação apresentando desafios expressivos em vários aspectos, dentre eles a capacidade concreta de afiançar as seguranças sociais às quais a Assistência Social se propõe a garantir aos seus usuários, assunto que será tratado na seção a seguir.

4 AS SEGURANÇAS SOCIAIS E SUAS CONEXÕES COM O PAIF

Este capítulo discorre sobre as seguranças sociais buscando traçar suas origens e significados para a política de Assistência Social e as distintas nuances que elas assumem nos documentos normativos, a saber: na PNAS de 2004, nas NOB-SUAS de 2005 e de 2012, na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, nos documentos de Orientações Técnicas sobre o PAIF⁷ e no Caderno 01 da série "Capacita SUAS", produzido pela Secretaria Nacional de Assistência Social.

Parte-se da premissa de que a ideia anunciada de seguranças sociais a partir da PNAS contribui para uma melhor delimitação da proteção social de Assistência Social, sua especificidade e, conseqüentemente, sua oferta.

Para tanto, a primeira seção se dedica a contextualizar a discussão das seguranças sociais buscando apreender as concepções que a sustentam no processo de consolidação da proteção social de Assistência Social especialmente a partir da instituição do SUAS em 2004.

Em seguida, as seguranças são apresentadas a partir dos distintos documentos normativos e publicações da Assistência Social onde são apresentados os principais conceitos abordados nos referidos documentos.

Por fim, são descritas as três seguranças correlacionadas ao PAIF de maneira a contribuir com o entendimento sobre o alinhamento dessas seguranças com o principal serviço de proteção social básica do SUAS.

4.1 Seguranças sociais: pontos de partida para a construção da especificidade da proteção social de Assistência Social

A preocupação expressa em todo o arcabouço normativo da política de Assistência Social com a natureza da proteção social que essa política vislumbra garantir encontra-se intrinsecamente ligada à trajetória histórica da assistência conforme discutido anteriormente e, a partir da qual, empreende-se expressivo esforço de superação com as práticas assistenciais marcadas por seu conteúdo difuso de ações focalizadas e fragmentadas.

⁷ As "Orientações Técnicas sobre o PAIF" (volumes 01 e 02) foram publicadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social em 2012, para orientar os municípios responsáveis pela implementação do PAIF quanto à implantação deste serviço nos territórios de maior vulnerabilidade social.

O deslocamento operado do campo de atendimento aos “necessitados” para o campo das “necessidades sociais” (SNAS, 2013) parece ser o elemento chave para o entendimento da categoria de seguranças sociais. Trata-se de buscar reconhecer numa perspectiva de visão de totalidade, as demandas dos usuários, de traçar uma nova interpretação para o disposto constitucional “a quem dela necessitar”. O argumento presente nas formulações institucionais da Secretaria Nacional de Assistência Social pretende romper com a cultura de seletividade por intermédio da qual “prefere-a (a assistência) como ajuda aliada a procedimentos de alta seletividade que identifiquem os que mais precisam, os necessitados sociais e não as necessidades sociais que devem ser de responsabilidade coletiva” (SNAS, 2013, p. 86)

Nas formulações da PNAS e da NOB-SUAS 2005, a Assistência Social assume três importantes funções no contexto da seguridade social brasileira: a vigilância social, a defesa social e institucional e a proteção social.

A vigilância social está relacionada à produção e sistematização de informações por meio de índices e indicadores territorializados a respeito de situações de vulnerabilidades e riscos sociais que incidem sobre indivíduos e famílias, suas repercussões nos territórios de vida dos mesmos em seus diferentes ciclos, desde a infância até a velhice. Além disso, a vigilância social procura também acompanhar os padrões de atendimento dos serviços socioassistenciais, buscando demonstrar a qualidades dos mesmos.

A defesa social e institucional se vincula à noção da garantia dos direitos socioassistenciais⁸ por meio da oferta de serviços de proteção social básica e especial a partir dos quais se viabilizam aos usuários dos serviços o acesso ao conhecimento e defesa desses direitos (PNAS, 2004).

A proteção social se inscreve, portanto, como uma das três funções da referida política. Tomando por referência o “sentido” atribuído a essa perspectiva de proteção social que a Assistência Social passa a configurar de forma mais contundente a partir da CF/88, compartilha-se aqui com a interpretação que Sposati (2009) oferece ao correlacionar a dimensão protetiva à ideia de seguranças sociais.

O sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo.

⁸ São direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários: direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; direito do usuário à oferta qualificada de serviço; direito de convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, p. 40)

Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais. (SPOSATI, 2009, p. 21)

A autora argumenta ainda que a capacidade de a Política cumprir com sua função de proteção social está intrinsecamente vinculada ao cumprimento das outras duas funções na medida em que o atendimento às necessidades sociais implica na ação planejada e na perspectiva preventiva às ocorrências de situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Nesse sentido, a garantia das seguranças sociais representa uma “estratégia de concretização” da especificidade da proteção social de Assistência Social (SPOSATI, 2013), além de ampliar as interpretações reducionistas que reforçam o princípio da subsidiariedade do Estado em relação ao enunciado constitucional “para quem dela necessitar” (FERREIRA, 2015), para além da perspectiva da pobreza em seu sentido monetário. Sendo assim, verifica-se um conteúdo de universalidade⁹ na Assistência Social provida por tantos anos sob a perspectiva focalista de atendimento aos “necessitados”, configurando-se em uma política “pobre para pobre”¹⁰.

O processo de formulação da categoria “seguranças sociais” contou com a participação e contribuição de diversos atores dentre os quais se destacam, integrantes do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social (NEPSAS¹¹), da PUC São Paulo. Os resultados de uma pesquisa realizada ao final dos anos 1990 na cidade de São Paulo levaram os pesquisadores à formulação de padrões de inclusão/exclusão segundo os quais seria possível compreender quais situações vivenciadas pelas pessoas poderiam se constituir em condições de inclusão ou, em outro extremo de exclusão.

Torres (2013) resgata o raciocínio elaborado pelo NEPSAS que culminou na produção de cinco seguranças sociais de Assistência Social:

O raciocínio estabelecido definiu um ponto de mutação pelo qual se reconheceu coletivamente que a condição vivida pela pessoa expressa, a partir daquele parâmetro, uma condição de civilidade e de atenções às suas necessidades, desejável diante do padrão de riqueza social, econômica e cultural construído coletivamente. Portanto, trabalha tendo como referência a melhor condição de inclusão territorial

⁹ Identifica-se uma tensão permanente em torno da afirmação do “conteúdo universal” da Assistência Social em contraponto às históricas interpretações em torno do “a quem dela necessitar”, segundo as quais o acesso ao conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios perpassam necessariamente por um critério de renda per capita familiar, constatado através da avaliação socioeconômica que acaba por perpetuar situações de marginalização e subalternização dos usuários da política.

¹⁰ Essa expressão passou a ser amplamente debatida por todos os atores envolvidos com a provisão da política de Assistência Social no Brasil, se refere a toda trajetória histórica das ações de Assistência Social como mera processadora de acessos às omissões de outras políticas públicas, além de expressar a falta de conteúdo próprio para garantia de proteção social.

¹¹ O NEPSAS foi criado em 1984 e se destina a realização de pesquisas, consultorias em torno da seguridade social brasileira com especial relevo para a Assistência Social. A elaboração do conceito de seguranças sociais parte de uma pesquisa realizada no município de São Paulo (anos 90) em torno do trabalho realizado por organizações que prestavam serviço no campo da Assistência Social.

num extremo, e no outro, a pior condição de exclusão territorial. (TORRES, 2013, p. 164)

As seguranças sociais de Assistência Social se situam exatamente nesse ponto de mutação uma vez que sendo elas garantidas aos usuários da política são capazes de estabelecer referências de padrão de “dignidade e de condição de desenvolvimento dos cidadãos” (TORRES, 2013, p. 164).

De acordo com um dos trabalhos de pesquisa empreendido pelo NEPSAS, a Assistência Social deve afiançar as seguranças de acolhida, de convívio social, de autonomia ou rendimento; de equidade; e de travessia. Quando da redação final da PNAS, essas duas últimas concepções não apareceram expressas no documento.

No trabalho de Silva (2013)¹², a autora intenta recuperar como se processaram essas alterações no contexto de formulação da PNAS, entretanto, os atores relevantes que compuseram o grupo de *policy marker* da política não conseguiram identificar os principais fatores que levaram a redação final da PNAS assumir as categorias de segurança que acabaram por assumir. De qualquer maneira, esta constatação não compromete a discussão posta em tela no presente trabalho.

Além disso, as experiências identificadas nos diversos municípios brasileiros a partir da implementação de serviços e programas de Assistência Social, também contribuíram para a produção dessas concepções. Esse foi o caso de Belo Horizonte, como será visto no próximo capítulo.

4.2 As seguranças sociais nos documentos normativos da Política de Assistência Social

No contexto da formulação da PNAS se configuram três principais seguranças: acolhida, sobrevivência e convívio. A garantia das seguranças se viabiliza por intermédio dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados no SUAS sendo que, cada uma delas pode ser materializada em distintas dimensões e atividades.

- segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos.

¹² Para melhor compreensão em torno da construção do SUAS e da composição do grupo de *policy marker* que elaborou a PNAS e NOB-SUAS 2005, ver o trabalho de SILVA (2013).

- segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades.
- segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas. (PNAS, 2004, p. 40)

Posteriormente, as NOB-SUAS 2005 e 2012 acrescentaram duas outras seguranças que irão configurar a especificidade da proteção social de Assistência Social passando então para cinco garantias: acolhida, renda, convívio, desenvolvimento de autonomia e apoio e auxílio. A segurança de acolhida se refere ao provimento de espaços e serviços para a realização de proteção social básica e especial e pressupõe desde ambientes e infraestrutura adequados ao atendimento digno aos usuários à garantia de escuta profissional, prestação de orientações e informações sobre direitos sociais. Além disso, prevê a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.

A segurança de renda pressupõe a garantia de concessão de auxílios financeiros e benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A segurança de convívio ou vivência familiar se produz através de ações, cuidados e serviços que possibilitem “a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários” (NOB-SUAS, 2012, p. 17).

A perspectiva da segurança de desenvolvimento de autonomia se vincula a promoção de ações capazes de possibilitar o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o protagonismo e exercício de cidadania. Refere-se, dessa forma, ao reconhecimento, por parte dos usuários, sobre as situações de vulnerabilidade e risco sociais aos quais se encontram expostos e dos recursos disponíveis para o acesso aos direitos de cidadania.

Por fim, a segurança de apoio e auxílio é aquela se relaciona mais diretamente às situações de riscos circunstanciais (por exemplo, decorrentes de perda de moradia em calamidades, tragédias, desabamentos, etc) e requer “a oferta de auxílios em bens materiais e

em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos” (NOB-SUAS, 2012, p. 17).

As concepções de seguranças de acolhida, convívio e desenvolvimento de autonomia introduzem, para a oferta de proteção social de Assistência Social, elementos de natureza relacional configurando intervenções que ultrapassam a prestação de bens e serviços “materiais” historicamente prestados por essa política pública.

Essa concepção passa a integrar o conteúdo da política de Assistência Social no contexto da elaboração dos documentos normativos posteriores e busca consubstanciar a especificidade da política no contexto mais amplo de proteção social.

Outro marco normativo da Política em direção à perspectiva das seguranças sociais se deu com a publicação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que estabelece uma matriz padronizada com referências que orientam os diferentes entes federativos na provisão dos serviços socioassistenciais.

A matriz apresenta tópicos como o nome do serviço; a descrição do mesmo; os usuários aos quais se destinam a oferta; os objetivos específicos de cada serviço nos distintos níveis de complexidade do SUAS; as provisões, expressas por meio de parâmetros mínimos de infraestrutura necessária e do tipo de trabalho que é realizado em cada serviço; as aquisições dos usuários que seriam “os compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam seguranças sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram” (CNAS, 2009, p. 05); condições formas pelas quais os usuários acessam os serviços; local e período de funcionamento; abrangência, que diz respeito a referência territorializada da procedência dos usuários e do alcance do serviço; articulação em rede que “indica a conexão de cada serviço com outros serviços, programas, projetos e organizações dos Poderes Executivo e Judiciário e organizações não governamentais” (CNAS, 2009, p. 05); impacto social esperado que se refere às expectativas e ao próprio conteúdo de efetividade dos serviços à medida em que articula o impacto sobre a vida do usuário de cada serviço, bem como à possibilidade de redução dos contextos de vulnerabilidade e riscos sociais.

Com isso, tanto o tópico “aquisições dos usuários” quanto o de “impacto social esperado” dialogam diretamente com o conjunto de prescrições normativas da política em relação à categoria das seguranças sociais como estratégia expressa de conferir materialidade à função de proteção social da Assistência Social.

Ainda uma importante mudança no arcabouço normativo da Política de Assistência Social que contribuiu para consolidar a perspectiva das seguranças sociais se deu com a alteração da LOAS, por meio da lei 12.435 de 2011, que, dentre outras significativas alterações de conteúdo, inscreve como objetivos da Assistência Social a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

Destaca-se importante referência sobre o tema elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social em 2013 em torno da discussão das seguranças sociais. Trata-se das elaborações inscritas no material produzido no contexto de formação e capacitação do SUAS, denominado “Capacita SUAS”. O Capacita SUAS – Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social – é uma estratégia de apoiar a realização de Capacitação do SUAS com vistas ao aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais. Para tanto, foram produzidos três volumes, dentre os quais o primeiro deles se dedica ao exame mais atento da proteção social de Assistência Social e é intitulado "Assistência Social: política de direitos à seguridade social".

O referido documento dedica especial atenção ao entendimento da correlação que se estabelece entre as seguranças sociais e a concretização e materialização da proteção social de Assistência Social e revela algumas contradições intrínsecas à política. Vale destacar a tradicional prática da avaliação socioeconômica como principal forma de acesso e critério de seletividade que inscreve o usuário demandante de proteção social como apto às atenções prestadas pelos serviços da política. Nesse sentido, reitera-se o imperativo que as novas formulações da política colocam de superação com essa visão restrita em torno de critérios de elegibilidade para a necessária apreensão da perspectiva de direito social presumida na CF/88.

Tal prática esteve e ainda está muito atrelada ao acesso a benefícios e acaba por se estender para o acesso a serviços o que gera ambiguidades e contradições com a própria noção de atendimento às necessidades sociais.

Essa situação, demarcada pela adoção de procedimentos classificatórios do requerente, para ingresso na atenção prestada pelo serviço socioassistencial, embora não elimine a presença do conteúdo socioeducativo das aquisições dos serviços socioassistenciais, ela não reconhece sua importância, mas dá centralidade ao acesso a bens materiais. (SNAS, 2013. p. 58)

Vale lembrar ainda que por falta de parâmetros ou de referenciais mais consistentes de definição das necessidades atendidas pela Assistência Social ou, como sugere o documento, de um “gradiente de necessidade”, a renda, ou melhor, a falta dela segue sendo o principal

divisor de águas, o principal mecanismo de elegibilidade que define quem necessita de proteção da Assistência Social.

Reside aqui um dos muitos desafios postos à Assistência Social verificados no cotidiano de implementação de seus serviços e que demanda de toda a institucionalidade criada e de todos os atores envolvidos com a política, a capacidade de revisão constante dos pressupostos que orientaram e continuam a servir de referência na operacionalização da mesma. Trata-se de convivência com práticas consolidadas fundamentadas em um saber construído ao longo da história e, que, ao mesmo tempo, requerem uma força instituinte de produção de novas metodologias de intervenção, concernentes com os pressupostos inscritos no arcabouço normativo.

Os muitos desafios se expressam cotidianamente no contexto de implementação do SUAS e envolvem os vários atores responsáveis pela oferta dos serviços socioassistenciais e, em especial, do PAIF. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais relaciona ao PAIF a oferta de três das cinco seguranças da política de Assistência Social, a saber: a segurança de acolhida, de convívio familiar e comunitário e segurança de desenvolvimento de autonomia. As próximas seções se dedicam a descrever cada uma bem como as prescrições contidas nos principais documentos que fazem referência às concepções que sustentam a oferta de tais garantias a partir desse serviço.

4.3 Segurança de Acolhida e o PAIF

A concepção da segurança de acolhida prevista no Caderno de “Orientações Técnicas sobre o PAIF” de 2012 (volume 1) amplia o que estava descrito na PNAS que foi compreendida, nesse segundo documento, sob o prisma do atendimento às situações de rompimento de vínculos familiares e comunitários por meio da oferta de “abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais” (PNAS, 2004, p. 40), estando, desta maneira, mais diretamente correlacionada aos serviços de proteção especial de alta complexidade.

Conforme conteúdo do Caderno PAIF (volume 1), para que essa segurança seja viabilizada aos usuários do serviço, impõem-se condições desde infraestrutura condizente com a produção de uma ambiência acolhedora, até a garantia de respostas por parte do serviço às necessidades e demandas apresentadas pelas famílias. Observa-se que a ampliação do

sentido da segurança de acolhida apresentada pelo Caderno de Orientações do PAIF se concatena mais fortemente com o que prevê a NOB-SUAS 2012 segundo a qual em seu artigo 4º que trata das seguranças:

I - acolhida: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e a ação profissional conter: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência (NOB-SUAS 2012, p. 03)

Vale destacar que a acolhida está prevista no campo da intencionalidade da política, uma vez que compõe uma das seguranças sociais e, ao mesmo tempo consiste em uma ação ofertada pelo serviço. Isso porque o Caderno PAIF (volume2) discute a acolhida como componente do conjunto de ações que constituem o trabalho social com famílias realizado pelo serviço.

Caracterizada como o contato inicial com o PAIF, a acolhida deve ser cuidadosamente planejada, para que as famílias sintam-se respeitadas e apoiadas, reconhecendo o Serviço como um direito. Nessa direção, a acolhida é essencial para que as famílias compreendam o PAIF como um serviço de referência para o seu atendimento e acompanhamento no território (SNAS, 2012, p. 19).

A acolhida enquanto uma ação do PAIF ocorre de duas formas: particularizada ou em grupo. A oferta particularizada dessa intervenção pode se dar no espaço físico do CRAS ou no domicílio do usuário, ao passo que a acolhida em grupo ocorre tanto no equipamento quanto em outros espaços físicos presentes no território de abrangência condizentes com os pressupostos anunciados na perspectiva de sua garantia enquanto segurança social.

A acolhida enquanto ação assume um caráter estratégico para o serviço, pois representa um importante momento a partir do qual se estabelecem relações de confiança e vínculo entre usuário e profissionais responsáveis pelo desenvolvimento do trabalho com as famílias. É uma etapa na qual os profissionais coletam informações sobre situações vivenciadas pelas famílias não só em seus aspectos mais objetivos como também quando apreendem questões subjetivas, valores e crenças, além das expectativas que trazem em relação ao serviço. Dessa maneira, a efetividade da segurança de acolhida no âmbito do PAIF ocorre não somente em um processo de escuta, orientações e encaminhamentos, mas também nas respostas a demandas apresentadas pela família, assegurando o seu reconhecimento como sujeito de direitos (SNAS, 2012).

4.4 Segurança de Convivência e o PAIF

A segurança de convívio ou convivência¹³ é aquela que de forma mais direta dialoga com a garantia constitucional do direito à convivência familiar e comunitária. Dialoga também com o reconhecimento, por parte do Estado, da importância das relações na promoção de proteção social.

Os trabalhos de Torres¹⁴ (2013) representaram importantes contribuições para o entendimento da convivência como “ação programática da Assistência Social na garantia da proteção social”. A autora recorre à teoria do reconhecimento de Axel Honneth (2003) e à teoria dos vínculos de Serge Paugam (1991) para demonstrar a importância das relações sociais, familiares e com as políticas públicas na produção de reconhecimento e proteção social. Em contraponto a essa visão, a autora argumenta que a convivência social é também promotora de relações de subordinação, preconceito, desqualificação e violência. As duas faces da convivência social, demonstradas por Torres (2013), apontam para uma importante direção que a política de Assistência Social assume quando a inscreve no rol de garantias, de segurança a ser afiançada. Nesse sentido, a premissa com a qual se discute a questão é a de que “a convivência social é segurança, logo é direção, é método, é conteúdo do trabalho para ampliar, diversificar e sustentar vínculos como resultado (TORRES, 2013, p. 40).

A identificação e caracterização de situações geradoras de desproteção são, portanto, fundamentais para que os serviços socioassistenciais os considerem como ponto de partida para a definição do público a ser atingido por suas intervenções, bem como para a elaboração de métodos de intervenção capazes de reverter situações de desproteção em novas vivências protetivas. Nesse sentido, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), ao tratar das aquisições dos usuários do PAIF no campo da segurança de convívio, orienta que a oferta do serviço deve se orientar pela promoção de ações capazes de possibilitar que os usuários possam:

Vivenciar experiências que contribuam para o estabelecimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
Vivenciar experiências de ampliação da capacidade protetiva e de superação de fragilidades sociais;

¹³ Nos distintos documentos e produções que compõem a legislação e o arcabouço normativo da política de Assistência Social (PNAS, 2004; Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009; NOB 2012) utilizam-se ambas as denominações.

¹⁴ Ver Torres (2013; 2013b).

Ter acesso a serviços de qualidade, conforme demandas e necessidades.(CNAS, 2009, p. 43)

Nessa mesma direção, o Caderno PAIF (volume 01) trata da importância da oferta de ações de atendimento e acompanhamento aos usuários que contribuam para a superação de “situações de vulnerabilidade e isolamento social, ou enfraquecimento dos seus vínculos” (SNAS, 2012, p. 58).

Vale ressaltar que vivência da segurança de convívio não se encontra circunscrita às ações e intervenções desse serviço. Entretanto, as orientações contidas nos documentos que compõem a legislação da Assistência Social reforçam o papel do Estado da promoção de ações dessa natureza.

As experiências de convivência social não estão restritas às oferecidas nos serviços públicos, mas essa experiência coletiva e pública deve ser capaz de trazer elementos positivos e protetivos que ao serem experimentados e vividos serão levados para outras relações, em outros espaços de sociabilidade (TORRES, 2013, p. 21).

A garantia de serviços continuados, com traçados metodológicos elaborados e oferta de ações promotoras de novos padrões de sociabilidade representam, dessa forma, o necessário passo do SUAS em direção à garantia da segurança de convívio e, conseqüentemente, ao direito de convivência familiar e comunitária. Todavia, vale a pena ressaltar os traços históricos das ações de Assistência Social junto aos segmentos mais vulnerabilizados e estigmatizados da população que, contraditoriamente acabavam por reiterar e intensificar, no âmbito do Estado, situações de desqualificação e desproteção vivenciadas pelos usuários dessas ações.

Sob esse assunto, Torres (2013) chama atenção para a clareza necessária que o poder público deve ser capaz de elaborar quando da estruturação dos serviços direcionados à promoção da convivência social como método de construção de vínculos de cidadania:

É preciso identificar dimensões do convívio e com ele da sociabilidade, para delimitar em quais dimensões o Estado, oferecendo proteção social, tem um campo possível de ação. Isto significa que a segurança de convívio não tem por significado ou método a coerção, mas o exercício da produção de sujeitos sociais com a ampliação de suas referências de pertencimento individual e reconhecimento coletivo. Esclarecer o campo da responsabilidade de provisão de atenções de política pública de Assistência Social visa fortalecer, restituir, ampliar e diversificar as formas de convívio social capazes de adensar as redes de proteção social. (TORRES, 2013, P.19)

Torna-se, portanto, fundamental aos serviços socioassistenciais do SUAS, e em especial ao PAIF, como principal serviço de proteção social básica, a clareza tanto em relação às situações promotoras de desproteção decorrentes da convivência social como também das

estratégias de intervenção que dialoguem com as intenções anunciadas nos documentos normativos da política de Assistência Social. Do contrário, as intervenções desses serviços podem reforçar mais do que superar situações de subalternização, marginalização e desqualificação culminando em desproteções vividas em espaços, por princípio, de proteção social.

4.5 Segurança de Desenvolvimento de Autonomia e o PAIF

A segurança de desenvolvimento de autonomia surge de distintos modos nos documentos que compõem o arcabouço normativo da política de Assistência Social. Na PNAS (2004) ela se encontra relacionada à oferta de benefícios continuados e eventuais, circunscrita, portanto à dimensão monetária de superação da pobreza.

Na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) e na NOB-SUAS 2012 ela se desvincula da dimensão de transferência de renda e benefícios e assume um conteúdo subjetivo, na medida em que dialoga com perspectivas mais afetas à participação, cidadania, acesso a direitos, dentre outras questões ilustradas nas garantias previstas aos usuários:

- Vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social;
- Vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social;
- Vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade;
- Vivenciar experiências que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural;
- Ter reduzido o descumprimento de condicionalidades do PBF - Programa Bolsa Família;
- Ter acesso a documentação civil;
- Ter acesso a experiências de fortalecimento e extensão da cidadania;
- Ter acesso a informações e encaminhamentos a políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo. (CNAS, 2009, p. 43).

Conforme o que prescreve esse documento, a segurança de desenvolvimento de autonomia prevê desde a garantia de acesso a bens e serviços, como também a oferta de espaços viabilizadores de participação em experiências que possibilitem o exercício da livre expressão de opiniões, a inserção em movimentos sociais e organizações comunitárias, enfim, a incursão

do usuário do PAIF em espaços coletivos que vislumbrem a conquista de melhores patamares de cidadania.

Ferreira (2015), em sua tese de doutorado sobre Educação Permanente no SUAS, se utiliza do conceito de autonomia abordado por Onoko e Campos (2006) que muito assertivamente dialoga com a segurança de autonomia na Assistência Social:

A autonomia depende também da capacidade do sujeito agir sobre o mundo, de interferir em sua própria rede de dependências. A capacidade do sujeito de lidar com o sistema de poder, de operar com conflitos e de estabelecer compromissos e contratos com outros sujeitos para criar bem-estar e contextos mais democráticos. [...] Portanto, a definição de autonomia que propomos a torna sempre uma forma relativa, em gradientes, passíveis de terem seus limites tencionados, mudados. O seu exercício se aproxima, assim, de uma ética, pois deverá sempre se colocar em situação e envolverá algum juízo de valor. Não haveria uma autonomia pronta a priori para todos, nem em qualquer situação. (ONOKO; CAMPOS, 2006 apud FERREIRA, 2015, p. 121).

A oferta de serviços viabilizadores de experiências capazes de fomentar e promover aquisições como as descritos acima, representa, portanto o necessário passo que o SUAS inaugura quando se propõe a afiançar seguranças sociais e, definitivamente romper com traços históricos de intervenções que reforçam e reiteram a condição de opressão na qual os usuários da política de Assistência Social se encontravam enredados.

A atuação da Assistência Social na dimensão relacional da vulnerabilidade impõe, dessa forma, desafios para os atores envolvidos com essa política, vez que, sendo ainda recentes essas concepções, a tradução das intenções em ações concretas através dos serviços socioassistenciais, carece de aprofundamentos teóricos consistentes, elaboração de metodologias de intervenção específicas e instrumentos de mensuração dos resultados das intervenções postas em curso desde a implantação do SUAS, em 2004.

Em Belo Horizonte, cenário da pesquisa de campo, essas questões se tornam visíveis a partir das especificidades encontradas ao longo do processo de implementação do CRAS e do PAIF conforme discute o próximo capítulo.

5 O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

Este capítulo tem por objetivo explicitar elementos necessários à compreensão do processo de institucionalização do PAIF no município de Belo Horizonte além de apresentar a estratégia metodológica adotada para a realização da pesquisa. Apresenta também dados dos territórios de abrangência dos CRAS escolhidos para realização da pesquisa de campo.

A primeira seção apresenta a metodologia adotada na elaboração da dissertação ressaltando a natureza qualitativa do trabalho, a estratégia de pesquisa de campo adotada e a operacionalização propriamente dita da pesquisa.

Na segunda seção pretende-se realizar uma recuperação histórica a partir de pesquisa documental realizada junto às gerências que compõem a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), além de pesquisas e estudos realizados a respeito do Programa BH Cidadania, do qual o CRAS faz parte¹⁵, conforme será detalhado adiante. Buscou-se traçar os principais percursos pelos quais o município de Belo Horizonte trilhou no processo de institucionalização do SUAS, ressaltando as especificidades engendradas pelas reformas administrativas de 2000 em diante. A análise dessa trajetória revela a composição de um cenário organizacional complexo composto por distintos órgãos aos quais o CRAS passa a estar subordinado e vinculado, o que acaba por delinear características próprias ao processo de implementação do PAIF, discussão apresentada no capítulo seguinte.

A terceira seção apresenta dados demográficos do município, da regional Oeste, escolhida para a realização da pesquisa a partir de dois de seus territórios de CRAS, a saber, o Havaí/Ventosa e o Vila Antena. Além disso, são apresentados dados gerais de atendimento e oferta do PAIF dos CRAS pesquisados por meio de informações advindas dos Relatórios de Gestão de 2015.

As discussões serviram de referência para análise das entrevistas realizadas com os profissionais da ponta responsáveis pela execução do PAIF nos dois CRAS pesquisados que serão apresentadas no quarto capítulo desse trabalho.

5.1 Metodologia

¹⁵ Desde as primeiras “versões” do Programa BH Cidadania o CRAS (antes NAF) possui importante papel na execução das ações da Assistência Social dentro do Programa e como responsável pela articulação intersetorial nos territórios de abrangência do mesmo.

Esta seção abordará a metodologia que será utilizada para a análise do objeto da pesquisa, de forma a oferecer elementos para a análise da pesquisa de campo apresentada no próximo capítulo. A estrutura desta seção abordará a caracterização geral; a estratégia de pesquisa e a operacionalização da mesma onde se descreve as fases de coleta e de análise de dados.

5.1.1 Caracterização geral da pesquisa

A presente pesquisa é de natureza qualitativa embora também tenha se utilizado de dados quantitativos para análise do desempenho do PAIF, que justificaram a escolha dos CRAS nos quais ocorreu a pesquisa de campo. A escolha do método qualitativo justifica-se na medida em se pretende analisar a implementação do PAIF e de suas seguranças a partir da sua execução no CRAS.

O método qualitativo apresenta-se como adequado à pesquisa proposta ao permitir apreender as relações entre os objetivos oficiais da política e suas diretrizes e os principais fatores e as percepções dos implementadores sobre eles, além de possibilitar a análise que os burocratas de nível de rua elaboram sobre fatores de natureza mais concreta que também influenciam a execução do serviço.

A adoção da pesquisa qualitativa contribui ainda pela possibilidade que esse método oferece em compreender a forma como os sujeitos envolvidos no universo pesquisado interpretam e atribuem sentido ao objeto de estudo proposto. Acredita-se que as análises qualitativas viabilizarão a compreensão das formas de interpretação e das relações estabelecidas entre diversos sujeitos no processo de implementação do qual participam, o que conduziu ao entendimento de que suas vivências e as reações advindas desse processo se constituem como parte desta construção no momento de intervenção e, conseqüentemente, nos resultados obtidos (CONSTANTINO et al, 2005).

Para Creswell (2014), se um conceito ou fenômeno necessita ser explorado e compreendido porque pouca pesquisa tem sido feita sobre ele, ou quando a teoria existente não se aplica a uma amostra ou grupo particular, no caso desta pesquisa, as seguranças sociais da política de Assistência Social a partir da implementação do PAIF e ainda, sob o ponto de vista de seus operadores, então se deve utilizar a pesquisa qualitativa. É este o caso da presente proposta de pesquisa, em que estudos sobre serviços de proteção social básica da

Assistência Social, são ainda incipientes e poucos explorados pelos estudiosos da Assistência Social no Brasil.

Foram utilizados nesta pesquisa dados primários e secundários: os dados primários foram obtidos por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com os burocratas de nível de rua responsáveis pela implementação do PAIF, os profissionais da equipe de referência do CRAS. Já os dados secundários foram obtidos por meio de documentos internos da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de Belo Horizontes e de trabalhos acadêmicos sobre esta política.

5.1.2 Estratégia de Pesquisa

A estratégia de pesquisa adotada para a realização deste trabalho foi o estudo de caso por sua pertinência em pesquisas que buscam responder questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador possui pouco controle sobre os acontecimentos e quando o fenômeno deve ser estudado dentro do contexto da vida real (YIN, 2005). Borges (2007) enfatiza que uma das características diferenciadoras do estudo de caso em relação a outras estratégias de pesquisa está no fato de que o estudo de caso investiga um fenômeno dentro do seu contexto, em especial quando não há uma clara delimitação entre fenômeno e contexto.

Apesar de identificarmos no âmbito do CRAS a oferta de outros serviços socioassistenciais a presente pesquisa se concentrará em explicar o processo de implementação do PAIF, considerando seus implementadores e as seguranças a serem afeiçoadas. Neste sentido, a pesquisa empírica será realizada em dois CRAS do município de BH com intuito de possibilitar elementos mínimos de comparação.

A escolha dos CRAS foi motivada pelos dados de atendimento do PAIF no ano de 2015 informados ao CENSO CRAS¹⁶, a partir dos quais o CRAS Havaí/Ventosa e o CRAS Vila Antena foram os que apresentaram melhor desempenho no que se refere ao maior número de famílias atendidas no mês de referência da realização do Censo referenciado.

¹⁶ O Censo CRAS faz parte do Censo SUAS, instrumento de monitoramento e avaliação da política de Assistência Social realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conforme orientações do Censo, os dados de atendimento devem ter por referência o trabalho realizado no mês de agosto de cada ano.

5.1.3 Operacionalização da pesquisa

A coleta de dados foi realizada mediante duas etapas. A primeira etapa foi a de realização de pesquisa documental sobre a legislação e demais documentos institucionais da política de Assistência Social, produzidos tanto no âmbito da União como também documentos do órgão gestor da política no município de Belo Horizonte. O principal objetivo dessa etapa foi o de buscar subsídios sobre as diretrizes que norteiam a política e conhecer a forma como a Assistência Social se estrutura, mais especificamente o PAIF a partir das orientações de âmbito nacional e em nível local.

Posteriormente, foram desenvolvidos roteiros de entrevistas que subsidiaram a realização da segunda etapa da pesquisa, a realização de entrevistas semiestruturadas com os burocratas de rua responsáveis por implementar o PAIF, visando explorar as variáveis e suas relações. Foram realizadas 09 entrevistas com todos os técnicos de nível superior (assistentes sociais e psicólogos) que exercem a função de “técnicos do CRAS” nos dois equipamentos selecionados para a pesquisa.

A entrevista semiestruturada é considerada um tipo de entrevista que “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão” (MINAYO, 2009. p. 64) o que melhor possibilita o diálogo entre entrevistador e entrevistado.

As entrevistas foram gravadas para posterior transcrição na fase de organização e análise dos dados. A duração média de cada uma foi de 60 minutos, sendo realizadas nos locais e nos horários de trabalho dos entrevistados.

Após a realização de todas as entrevistas, deu-se início a etapa de análise de dados. Essa consiste em atividades de exame, categorização e classificação das evidências obtidas na coleta de dados (YIN, 2005). Para esse propósito, foi utilizada a análise de conteúdo para oferecer uma orientação metodológica e essa etapa que, segundo Yin (2005), é um dos aspectos menos desenvolvidos e mais complicados ao realizar estudos de caso.

Nesse sentido, buscou-se compreender as percepções dos entrevistados sobre as ações desenvolvidas nos CRAS em que atuam para se estabelecer aproximações e distanciamentos das normativas desenhadas em âmbito nacional. Outro aspecto abordado diz respeito às concepções norteadoras do trabalho desenvolvido pelos operadores da política, onde se procurou identificar e analisar àquelas predominantes e suas relações com as que foram traçadas no desenho do serviço.

5.2 O processo de institucionalização do PAIF em BH

Nessa seção será abordado o processo de institucionalização do PAIF no município de Belo Horizonte. Para tanto, pretende-se descrever como se deu o processo de implementação dos CRAS. Conforme dispõe o Caderno de Orientação do CRAS (2009), o CRAS e o PAIF não são sinônimos, representam, respectivamente, o principal equipamento de proteção social básica e um serviço relacionado a essa proteção. Isto os torna intrinsecamente ligados, na medida em que a execução do PAIF está diretamente condicionada à existência do CRAS.

O município de Belo Horizonte tem um histórico muito peculiar no que diz respeito à formulação e a implementação da política de Assistência Social. A criação da política, de acordo com os princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS, teve início no ano de 2000, antecedendo a iniciativa federal de criação SUAS, que, como colocado anteriormente, ocorreu em 2004 (VEIGA et al, 2014). Esse foi um processo marcado por um contexto de reformas administrativas da PBH, em especial no âmbito das políticas sociais, com implementação de um novo modelo de gestão baseado nos princípios da intersetorialidade.

O desenho organizacional das políticas sociais foi delineado na Reforma Administrativa elaborada e aprovada pela Lei Nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000, com início de execução em 2001. A Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social (SCOMPS), instituída a partir dessa reforma, constituía-se no órgão responsável por regular e coordenar a nova estrutura de gestão das políticas sociais no município e envolvia a participação de 07 (sete) Secretarias Municipais, a saber: Assistência Social, Cultura, Educação, Esportes, Direitos de Cidadania, Política de Abastecimento e Saúde. Além dessas, a reforma previa ainda nove secretarias de Coordenação de Gestão Regional (SCOMGER), através das Secretarias Municipais Regionais de Serviços Sociais (SMSES) (PENSAR BH, nº 2, 2002, p. 22).

De modo geral, o desenho organizacional e de gestão proposto na reforma tinham por objetivos consolidar a descentralização no município, que já vinha sendo desenvolvida no município desde 1993; instituir a gestão de proximidade ou territorialidade; fortalecer os canais de participação popular na administração pública; implantar um sistema integrado de informação e, fundamentalmente, introduzir uma atuação baseada nos princípios da intersetorialidade na gestão pública municipal.

Como forma de materializar esses princípios e tendo como foco principal a inclusão social, logo após a reforma administrativa de 2000, é proposto o modelo de gestão das

políticas sociais denominado Programa BH Cidadania (CARNEIRO, 2005). Mais que um novo programa, esse foi considerado uma estratégia de gestão na busca de articular e integrar as políticas sociais por meio da concentração de recursos e de ações públicas em determinados territórios. O intuito era o de alterar a lógica setorial e fragmentada que operavam as diversas políticas e programas sociais da PBH até então.

Na busca de alcançar maior efetividade e eficácia das ações públicas os eixos estratégicos do programa e dos projetos a serem articulados no BH Cidadania vislumbravam garantir o acesso às políticas sociais de educação, saúde, Assistência Social, esportes, cultura e trabalho, de forma a prestar atenção integrada às populações residentes nas áreas selecionadas para implantação do Programa. Nesse sentido, cada política social setorizada assumiu o compromisso de atuar de forma integrada com o objetivo comum de traduzir suas ações em inclusão social.

Diante da complexidade na implementação do modelo de gestão de forma eficaz e equitativa, o município desenvolveu um novo instrumento de planejamento denominado “Mapa da Exclusão Social”. Para sua construção foram utilizados parâmetros já existentes no município e, que em certa medida, já orientavam a condução de determinadas políticas sociais, dentre eles, o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU-BH) e o Índice de Vulnerabilidade à Saúde.

O “Mapa da Exclusão Social”¹⁷ tornou-se uma importante ferramenta para orientar e direcionar os investimentos públicos ao possibilitar a identificação dos territórios com maior índice de vulnerabilidade e risco social¹⁸, aqueles nos quais se encontravam os piores indicadores sociais de toda a cidade. A partir do Mapa foi possível apontar os diferentes graus de vulnerabilidade das populações nos territórios de maior exclusão social do município, de forma a hierarquizar as áreas que apresentavam maior necessidade de intervenção estatal no que concernia às políticas sociais.

Nesse mesmo período, como apontado no segundo capítulo dessa dissertação, o órgão responsável pela condução da política nacional de Assistência Social, desencadeia ações de orientação e de financiamento aos municípios para iniciarem a implantação dos NAF. Tendo por referência o cenário nacional e as novas diretrizes do município, a definição dos territórios e a implantação dos NAFs contaram com a participação de uma gama de atores institucionais,

¹⁷ O Mapa é resultado de uma parceria bem-sucedida entre a PUC Minas, através de uma equipe multidisciplinar de professores, com apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

¹⁸ De acordo com as qualificações do Mapa de Exclusão Social foram selecionados os territórios considerados classe I de vulnerabilidade.

todos no âmbito da SCOMPS, envolvidos e responsáveis pela execução do Programa BH Cidadania no município. O Quadro 01 abaixo ilustra as áreas pilotos de implantação do NAF em cada regional administrativa.

QUADRO 01: Quadro-resumo das áreas piloto

Regional	Áreas Piloto	Nº de Famílias	População Estimada
Barreiro	Independência	698	2.669
Centro-Sul	Vila Santa Rita (Aglomerado do Morro do Papagaio)	478	1.788
Leste	Cruzeirinho (Alto Vera Cruz)	578	2.526
Nordeste	Vila Artur de Sá (Bairro União)	491	2.163
Noroeste	Vila Senhor dos Passos	641	2.249
Norte	Conjunto Felicidade	661	2.361
Oeste	São Jorge II / Cascalho (Aglomerado Morro das Pedras)	482	2.556
Pampulha	Vila Santa Rosa	620	2.012
Venda Nova	Vila Apolônia (Jardim Leblon)	682	2.600
TOTAL		5331	20.924

Fonte: Revista Pensar BH

Com os territórios selecionados, a SCOMPS, no ano de 2002, por meio da então Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), inicia a experiência piloto de implantação de 01 (um) NAF em cada uma das áreas congruentes ao Programa BH Cidadania nas nove regionais administrativas que compõem o município. Todos os 09 (nove) NAFs iniciaram suas atividades entre maio e setembro de 2002, referenciando, em média, 700 famílias. Naquela época a equipe técnica contava com um coordenador, dois assistentes sociais, um recepcionista e um auxiliar administrativo. De acordo com a instrução Normativa PBH/SMAS 001 (2002, p. 02), o NAF se constituía enquanto:

(...) Um serviço de caráter preventivo da Política Municipal de Assistência Social, de base local, que atua de forma sistemática e intersetorial com as famílias em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sociofamiliar (...) cujo objetivo geral é contribuir para a inclusão social através do fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais.

A implantação dos NAFs contou ainda com um planejamento sistemático que perpassou, além da escolha das áreas de abrangência, pela definição da infraestrutura necessária ao funcionamento de cada equipamento, divulgação do serviço e mobilização da comunidade para participar do processo de implantação. Nesse contexto, foi realizado o primeiro diagnóstico dos territórios, a partir dos dados do Mapa de Exclusão Social e do

incentivo à participação das lideranças e dos serviços locais já existentes no território. Foram realizadas reuniões intersetoriais para escuta e levantamento de demandas com o objetivo de estabelecer as prioridades de ação. Como parte desse processo, foram definidas as atividades de abertura e os serviços de retaguarda ao equipamento.

Dentro da organização do Programa BH Cidadania o NAF foi incluído no eixo da socialidade, que, segundo publicação da Revista Pensar (2002), tinha por objetivo:

Estimular, induzir ou promover o direito ao convívio, por meio da potencialização de situações e de sujeitos solidários. Reúne programas, serviços e ações que enfatizam as relações de convivência e vizinhança com a promoção de atividades comunitárias, culturais, pedagógicas, assistenciais, de segurança alimentar, saúde, esporte e lazer. (Revista Pensar BH, nº 3, 2002, p. 29)

Para complementar as ofertas do NAF ocorreram três movimentos simultâneos. Primeiro, no âmbito da Assistência Social, são implantadas ações para crianças pequenas de 0 a 05 anos denominadas de Casa do Brincar; centro Infanto-juvenil para crianças e adolescentes de 06 a 14 anos; Programa para Jovens de 15 a 18 anos e grupos de convivência para idosos. Segundo, no contexto do BH Cidadania, foi implantada no território a oferta direta de ações das Secretarias de Esportes e de Cultura. E, por fim, os novos serviços buscaram integrar suas ações às políticas de educação e saúde já presentes no território.

De um modo geral, apesar das especificidades de cada território de abrangência do Programa BH Cidadania, estes guardavam entre si algumas características similares, tais como: ocupação desordenada, carência de infraestrutura básica (especialmente com obras de drenagem), carência de espaço de lazer e esporte, moradias precárias, com ocupação de áreas inadequadas para habitação, alto índice de violência (principalmente devido à presença do tráfico de drogas) e altos índices de vulnerabilidade social (IVS).

De fato, ocorreu um sensível aumento na oferta de bens e serviços nas áreas piloto, mas segundo Magalhães et al. (2004) isto não se deu em decorrência do desenvolvimento do trabalho intersetorial e da dinamização dos recursos existentes, uma vez que persistiam as dinâmicas de centralização e setorialização das diferentes políticas atuantes nos territórios. As secretarias temáticas, a partir da sua própria capacidade instalada, implantaram as ações de suas pastas nos territórios sem dialogar com as demais políticas setoriais e, muitas vezes, com pouca ou nenhuma participação dos níveis regionais.

No início do ano de 2003 os mecanismos de gestão previstos pela reforma de 2000 e incorporados pelo Programa BH Cidadania começaram a perder centralidade. Para Magalhães et al. (2004), esse processo foi desencadeado em virtude da estrutura de gestão do BH

Cidadania não ter sido plenamente implementada. As secretarias temáticas, principalmente de saúde e educação, apresentaram grandes dificuldades de se incorporarem ao Programa e compatibilizarem o princípio da universalidade de suas ações com as estratégias de focalização do BH Cidadania. Tais situações acabaram por gerar sobrecarga das funções da Assistência Social e dos NAFs nos territórios, uma vez que era esse o equipamento responsável pela condução e coordenação do trabalho intersetorial em nível local.

Por meio da Lei Municipal nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005, a PBH realiza uma nova reforma administrativa alterando a estrutura burocrática do executivo municipal com a extinção de várias secretarias, dentre as quais, a SCOMPS. Em estudos sobre o tema, Mourão (2011), argumenta que esse novo desenho manteve muito dos princípios organizacionais preconizados na reforma administrativa de 2000, sendo traduzida por grande parte dos atores da PBH apenas como um “ajuste” ou uma adequação do arranjo organizacional anterior. No entanto, criou-se certo “constrangimento administrativo e político” às políticas setoriais que perderam poder com o rebaixamento no nível hierárquico, em especial a Assistência Social que, em âmbito federal se encontrava diante das orientações de implementação do Sistema Único de Assistência Social.

Em substituição à SCOMPS foi criada a Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS), permanecendo como adjuntas as Secretarias de Assistência Social, Esportes, Direitos de Cidadania e Abastecimento. As Secretarias de Educação, Saúde e Cultura deixaram a estrutura da antiga SCOMPS. Essas mudanças foram realizadas em virtude das dificuldades administrativas que surgiram a partir do controle da SCOMPS sobre os orçamentos da Educação e da Saúde, o que levou a perda de agilidade na execução de suas ações e grandes tensões nas relações intragovernamentais. Na mesma linha, a pasta Cultura foi transformada em Fundação para dar maior amplitude à sua capacidade administrativa e financeira (MOURÃO, 2011).

Com o objetivo de preservar o princípio da intersetorialidade no modelo de gestão das políticas sociais, cria-se a Câmara Intersetorial de Políticas Sociais (CIPS), sob a coordenação da SMPS, como instância responsável por regular, monitorar e acompanhar a implementação e a articulação de todos os planos, programas e projetos relacionados às secretarias da área social, incluindo Saúde, Educação e Cultura.

Mesmo diante do grau de governabilidade limitado por ter se tornado uma secretaria adjunta, a SMAAS continuou a buscar estratégias para avançar no processo de implementação dos seus serviços, principalmente após a aprovação da PNAS, conforme discute Albuquerque (2013):

O NAF, tal como foi apropriado por Belo Horizonte, nasce de dois movimentos paralelos, a saber: o modelo de intersectorialidade do BH Cidadania – cujo desenho estava em curso – e o modelo de gestão da Assistência Social e sua afirmação como um setor (...). Nesse sentido, a intersectorialidade requereu posicionamento da Assistência Social enquanto setor específico. (ALBUQUERQUE, 2013 apud PBH 2013, p. 22)

Diante das novas orientações e diretrizes introduzidas pela PNAS, o município de Belo Horizonte iniciou a reformulação do papel e atuação do NAF por meio da definição de suas atividades e da formulação da “Metodologia do Trabalho Social com Famílias e Comunidades”, realizando gradativamente a transição do modelo NAF para a perspectiva do CRAS, o que ficou conhecido pelo processo NAF/CRAS.

Os equipamentos ampliaram seus territórios de abrangência e passaram a referenciar 5.000 famílias (seguindo as prescrições da União), além de reorganizaram o trabalho a partir das orientações nacionais, em especial no que se refere ao atendimento ao público prioritário – as famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda e aquelas com perfil de elegibilidade para tais programas.

Observa-se um salto significativo na organização da Assistência Social no município no sentido de proporcionar maior capilaridade às suas ações ao expandir os NAF/CRAS, situando esse equipamento como um dos pilares estruturais do SUAS em processo de implantação. Outro fato de grande relevância, foi a elaboração e sistematização da Metodologia de Trabalho com Famílias que, posteriormente, significou o embrião do PAIF no município. Essa metodologia, elaborada por meio de um trabalho coletivo entre os coordenadores de CRAS, que na época implantaram os NAFs, o nível central da SMAAS e uma consultora externa, contribuiu para a consolidação do trabalho nos territórios ao possibilitar um amplo debate sobre o aprimoramento e as especificidades da oferta das ações socioassistenciais, permanecendo como guia orientador do trabalho metodológico com famílias até a publicação dos Cadernos de Orientação do PAIF, em 2012, pelo MDS.

5.2.1 A expansão do Programa BH Cidadania e o “nascimento” e ampliação do CRAS em Belo Horizonte

No ano de 2006, Belo Horizonte iniciou o processo de expansão do Programa BH Cidadania em novos territórios de vulnerabilidade social, até então permaneciam os nove

equipamentos implantados a partir de 2002. Mantendo os princípios das reformas administrativas nesses mesmos territórios, foram implantados os novos CRAS, com a criação nesse ano de 04 unidades. Em 2007 e 2008 foram criadas 02 e 01 unidades, respectivamente. A partir de 2009 observou-se nova ampliação do número de equipamentos, tendo sido implantados 18 novos CRAS até o ano de 2014, o que levou ao total atual de 34 CRAS, distribuídos nas 09 regionais administrativas do município.

Nesse mesmo ano, por meio da Lei Municipal nº 9.235, de 26 de julho de 2006, a PBH instituiu os Equipamentos Municipais de Apoio à Família e à Cidadania e estabeleceu o cargo de coordenador dessas unidades. Esse equipamento passou a ser denominado Espaço BH Cidadania e os novos CRAS criados passaram a compor sua estrutura física em conjunto com outros serviços de outras políticas sociais.

Os antigos NAFs em processo de redefinição e adequação às prescrições da União para a lógica de CRAS passaram a ser inseridos nessa perspectiva de Espaço BH Cidadania, ainda que permanecendo com as mesmas condições de infraestrutura. Com isso, alguns equipamentos foram elevados ao *status* de Espaço BH Cidadania, sem, no entanto, contarem com os investimentos necessários para garantir readequações na infraestrutura já existente¹⁹.

É importante apontar que a expansão dos CRAS em Belo Horizonte ocorreu tanto por incentivo do MDS ao ampliar as linhas de financiamento, quanto por uma demanda da própria população, seja por meio de deliberações nas Conferências Municipais de Assistência Social, seja no diagnóstico da Gestão Compartilhada ou no Orçamento Participativo. As populações de territórios vulneráveis não cobertos se valeram dos canais de participação e controle social a fim de pressionar o executivo municipal para expandir a cobertura de CRAS na cidade. O BH Cidadania, como projeto estruturador da PBH, ao ter prioridade na execução governamental, possibilitou a expansão da rede de CRAS no município.

Dos 34 equipamentos implantados no município de Belo Horizonte, 82,35% são caracterizados como urbano periférico e 17,65% como urbano central (CENSO SUAS, 2014); o que corresponde a 28 equipamentos implantados em territórios periféricos da capital e 06 na região central. Segundo dados do Relatório de Gestão dos CRAS de 2014²⁰, 29 unidades da capital referenciam 5.000 ou mais famílias²¹ e 04 estão em torno de 2.400 a 3.500 famílias residentes na sua área de abrangência.

¹⁹ Atualmente, dos 34 CRAS de Belo Horizonte, 22 estão em Espaços BH Cidadania.

²⁰ Os Relatórios de Gestão do CRAS são documentos produzidos anualmente por todos os equipamentos da cidade sob a coordenação da SMAAS, por meio da GPSOB e se caracterizam pela sistematização e análise dos dados de atendimento realizados por cada equipe juntamente com o coordenador de cada CRAS.

²¹ Nas informações do Censo Suas (2014) consta que todos os CRAS do município de Belo Horizonte

Os CRAS podem ter territórios maiores do que o recomendado pela NOB-SUAS 2012, desde que os recursos humanos sejam compatíveis com o número de famílias referenciadas e, à medida que outros CRAS forem implantados, um novo referenciamento precisa ser realizado para que se aproxime do previsto na legislação. Todavia, percebe-se que no município de Belo Horizonte algumas unidades de CRAS referenciam territórios superiores a 5.000 famílias, porém sem a adequação do número de técnicos necessários para atender a toda população. Atualmente o número de técnicos é previsto igualmente para todos os equipamentos, independentemente do número de famílias residentes nas áreas de abrangência.

A NOB-RH SUAS 2006 ratifica a necessidade das equipes de referências dos CRAS serem compostas por servidores públicos com vínculos trabalhistas efetivos. Tal orientação se baseia no entendimento de que a oferta de serviços públicos continuados está relacionada à reduzida rotatividade de profissionais, a partir de um processo de fixação do trabalhador, que inclui desde a capacitação continuada, até a valorização da carreira.

Nesse sentido, seguindo as orientações nacionais, o município de Belo Horizonte, realizou em 2012, concurso público para a política Assistência Social a partir do qual foram lotados em torno de 140 novos servidores com ensino superior nos CRAS, com formação em Serviço Social e Psicologia, num total aproximado de 04 técnicos por unidade de CRAS.

Outra questão que se evidencia é que o número de CRAS implantados em Belo Horizonte apresenta-se insuficiente para cobertura de todos os territórios vulneráveis identificados no município. Em 2008, a SMAAS realizou um levantamento interno de informações que identificou que 34,1% da população do município residiam em áreas consideradas de risco elevado e muito elevado²², correspondendo a 761.197 habitantes, o que sinalizava a necessidade de implantação de 77 unidades de CRAS para a cobertura da totalidade dos territórios identificados como vulneráveis.

A capital, no seu Plano Municipal de Assistência Social (2014-17), prevê implantar 21²³ novos CRAS até 2017. Caso essa expansão se concretize, o município passa para 54 unidades de CRAS, atingindo uma cobertura de 70,6% das áreas de vulnerabilidade social do município. Vale ressaltar que, para essa expansão, não existe previsão de cofinanciamento do Governo Federal, principalmente considerando a Resolução CNAS 07/2012, segundo a qual o número máximo de CRAS a ser cofinanciado para Belo Horizonte é de 28.

referenciam 5.000 famílias, diferentemente do que está disposto nos Relatórios de Gestão encaminhados à SMAAS.

²² Segundo o índice de Vulnerabilidade à Saúde (IVS).

²³ Entre os 21 equipamentos, está inserido o CRAS Sumaré, cuja implantação ocorreu em 2015.

A concretização dessa expansão nos moldes desejáveis vem esbarrando nos limites orçamentários dos três entes federativos responsáveis pelo cofinanciamento da política de Assistência Social. Apesar do crescimento do orçamento destinado à Assistência Social - especialmente pela União - esse ainda demonstra ser insuficiente frente às necessidades de expansão da política de Assistência Social no município. Embora a NOB-SUAS 2012 estabeleça as atribuições de cada ente federado em relação ao financiamento da política, a participação dos demais entes ainda se encontra submetida aos diferentes projetos de governo e à inserção da Assistência Social na agenda de prioridades²⁴. Vencer esses limites é imprescindível para o avanço da proteção social, pois é por meio do CRAS e da execução do PAIF que a proteção social da Assistência Social se territorializa e se aproxima da população.

5.2.2 A relação Institucional: a quem o CRAS se encontra subordinado?

Conforme discutido na subseção anterior, a reforma de 2005 alterou o modelo de gestão das políticas sociais criando uma nova estrutura organizacional sob a coordenação da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, que passou a agregar como adjunta a SMAAS. Além disso, as Secretarias Municipais de Administração Regional (SARMU) constituíam-se como corresponsáveis pela execução dos serviços regionais e locais por meio da GERPS e Gerência Regional de Assistência Social (GERASC), esta subordinada à primeira.

A nova estrutura manteve em sua concepção os princípios de intersetorialidade e a busca pela oferta de serviços de forma integrada. Entretanto, com a saída das secretarias de Educação e Saúde do escopo de uma coordenação nos moldes propostos pela reforma de 2000, observaram-se mudanças significativas na organização e na gestão da política de Assistência Social. Ao ser tratada de forma diferenciada das demais políticas sociais e ser transformada em secretaria adjunta, a Secretaria de Assistência Social perde autonomia política e aprofunda sua fragilidade na condução e gestão de seus serviços, principalmente em se tratando de seu equipamento territorializado, o CRAS.

²⁴ No que se refere à participação do estado, essa situação de distintos investimentos fica ainda mais evidente. Por exemplo, o financiamento do Fundo Estadual de Assistência Social apresenta variações importantes de investimento se observarmos apenas os últimos quatro anos: 2012: R\$36.305.631,72 / 2013: R\$48.116.417,64 / 2014: R\$27.384.176,62 / 2015: R\$69.552.163,01. Fonte: www.transparencia.mg.gov.br (Acesso em 05/03/2016).

O novo desenho previa no nível central a SMPS e SMAAS como os órgãos responsáveis pela elaboração das diretrizes e do planejamento. A SMPS passaria as orientações para o gerente regional de políticas sociais e a SMAAS teria como interlocução a Gerência Regional de Assistência Social. Todavia, essa interlocução não se efetivou em conformidade com a previsão da reforma, tendo em vista dificuldades próprias do cenário institucional, pelas autoridades sobrepostas, por deficiência nos mecanismos de comunicação, dentre outros aspectos identificados pelos atores envolvidos com o CRAS.

Diante desse complexo cenário institucional no qual o CRAS se encontrava circunscrito em Belo Horizonte, a SMAAS procurou viabilizar estratégias capazes de atender às exigências nacionais e compatibilizá-las aos objetivos do governo municipal. As principais foram a criação do Fórum de Coordenadores de CRAS e da Equipe de Acompanhamento Técnico Metodológico (EATM), como instâncias de pactuação, troca de informações, acompanhamento e monitoramento, de forma a manter os preceitos colocados nas normativas do SUAS e nas orientações técnicas do MDS.

O CRAS, nas normativas do SUAS, é caracterizado como um dos pilares estruturantes do Sistema, responsável pela oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da Proteção Social Básica, com características, atribuições, ações e atividades próprias da política. Ao mesmo tempo, em Belo Horizonte, é considerado o principal equipamento que viabiliza os princípios da intersetorialidade no âmbito do Programa BH Cidadania.

De acordo com o Decreto Municipal nº 11.986, de 11 de março de 2005, o desenho organizacional da reforma prevê a articulação entre os diferentes níveis de governo envolvidos na execução do Programa:

Art. 56 - À Gerência de Proteção Social Básica compete:

- I - elaborar as diretrizes de ação e estratégias de implantação de novos serviços socioeducativos e sociofamiliares na função de proteção social básica;
- II - executar o processo de monitoramento e avaliação dos Núcleos de Atenção à Família, de acordo com as competências da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social;
- III - organizar a rede de serviços de proteção social básica no nível local;
- IV - participar de fóruns governamentais e não governamentais específicos da área.

Art. 10 - À Gerência de Coordenação do Programa BH Cidadania compete:

- I - coordenar o planejamento e a execução das ações relativas ao Programa BH Cidadania;
- II - desenvolver e implantar instrumentos de planejamento e monitoramento do Programa BH Cidadania;
- III - coordenar o trabalho de identificação e inclusão das famílias cadastradas nas ações do Programa BH Cidadania;

- IV - acompanhar a implantação dos equipamentos municipais necessários ao desenvolvimento das atividades relacionadas ao Programa BH Cidadania;
- V - promover a articulação entre as secretarias envolvidas na execução de ações integradas do Programa BH Cidadania;

Art. 40 - À Gerência Regional de Políticas Sociais compete:

- I - executar as ações de políticas sociais definidas pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais;
- II - implementar planos, programas e projetos de desenvolvimento social, transferência de renda e geração de trabalho, esportes, lazer e cultura descentralizados na regional, conforme diretrizes estabelecidos pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais, de forma integrada, intersetorial e sistematizada, responsabilizando-se por seu controle e avaliação;

Art. 42 - À Gerência Regional de Assistência Social²⁵ compete:

- I - executar as ações de Assistência Social definidas pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, com base no Plano Municipal de Assistência Social e nas deliberações do Conselho Municipal e Assistência Social e da Conferência Municipal de Assistência Social, conforme as orientações da Gerência Regional de Políticas Sociais;
- II - coordenar, de forma integrada e sistematizada, os programas, projetos e atividades da Assistência Social descentralizados na Regional, responsabilizando-se por seu controle e avaliação. (BELO HORIZONTE, 2005)

Observa-se pelo disposto que o CRAS encontra-se vinculado e sob comando hierárquico de distintos órgãos e setores da PBH. Seja como referência e porta de entrada para o SUAS, seja enquanto articulador e responsável pelo trabalho intersetorial em nível local, o equipamento irá se deparar com desafios afetos ao múltiplo comando, situação não isenta de ambiguidades e conflitos, conforme discutido no primeiro capítulo da presente dissertação.

Tal cenário coloca em relevo as diversas questões geradas no desenvolvimento das ações e problemas apontados em relação aos fluxos, atendimentos e inserção nos serviços. Soma-se a isso o fato de que a fragmentação na execução das políticas sociais, tem se mostrado desafio de especial relevância, visto que alcançar esse patamar requer mudanças na organização dos serviços, marcados tradicionalmente por ações setoriais e desarticuladas.

A materialização da intersetorialidade enquanto uma estratégia de gestão envolve valores como cooperação e parceria (MOURÃO, 2011). As questões precisam ser discutidas, encaminhadas e acompanhadas, sem que haja transferência de responsabilidade entre as várias áreas. Todavia, no que se refere ao contexto de Belo Horizonte e em especial no processo de implementação do PAIF no CRAS, tal movimento vem exigindo das equipes locais assumir diversas atividades que não estão diretamente relacionadas às suas atribuições, conforme demonstram as entrevistas que serão discutidas no capítulo a seguir.

²⁵ Vale lembrar que a GERASC, juntamente com a Gerência de Proteção Social Básica (GPSOB) são órgãos pertencentes ao organograma da SMAAS.

Outra particularidade do município é inexistência, do ponto do vista formal, do cargo de coordenador de CRAS. Como mencionado no item anterior, em 2006 o Executivo municipal criou em Lei o cargo de Coordenador do Equipamento Municipal de Apoio à Família e à Cidadania, o que tem representado sobreposição de funções no nível local frente à coordenação do CRAS e do BH Cidadania.

Para cumprir as atribuições que lhe são repassadas, essas coordenações vêm realizando um grande esforço para potencializar a intersetorialidade, muitas vezes com a participação limitada das outras políticas sociais e, nesse processo, acaba por envolver e sobrecarregar as equipes do PAIF.

(...) no caso da Assistência Social, o atendimento da agenda colocada pela administração municipal requer o engajamento em estratégias de articulação muito mais intensas do que as observadas na educação e na saúde, mas com um efeito perverso. Em lugar de fortalecer a prestação dos serviços socioassistenciais próprios da área, os Cras (localizados nos Núcleos do BH Cidadania) têm sido sobrecarregados pela operacionalização das demandas geradas por outros setores ou programas, não acolhidas por outras políticas sociais, mas sem a base organizacional e os recursos necessários para responder por tais atribuições. (...) arranjos intersetoriais não substituem as especializações disciplinares e técnico-operativas de cada política, mas pretendem perpassar os setores, instaurando alterações na forma de produção dos serviços, na percepção dos problemas e sobre como enfrentá-los, mudanças no uso dos recursos e de implementação dos serviços (VEIGA et al, 2014).

O trabalho intersetorial deveria ser realizado a partir de um modelo que requer articulação de saberes, cooperação e complementaridade, considerando que a adesão dos atores é importante para sua efetivação. Aqui duas questões se colocam: a primeira é que a participação dos gestores públicos locais nas ações intersetoriais dependeria de ser assegurada e articulada através do direcionamento das Secretarias Temáticas e Secretarias Regionais, o que não ocorre da forma esperada, ficando, muitas vezes, sob a responsabilidade do coordenador local do CRAS/BH Cidadania. A segunda questão é que muitas vezes a forma como esse movimento era realizado não resultava em um compromisso efetivo dos gestores e dos trabalhadores locais das outras políticas sociais. Tais hipóteses puderam ser evidenciadas a partir da pesquisa empírica, que será melhor discutida no próximo capítulo.

Se, por um lado, a implantação em conjunto com o BH Cidadania possibilitou e fomentou a expansão dos serviços socioassistenciais em Belo Horizonte, por outro trouxe um desafio maior para a política de Assistência Social se consolidar como um campo próprio de produção de proteção social. A discussão tratada até aqui teve por objetivo contextualizar o cenário institucional no qual se projetou o processo de implementação do CRAS e, conseqüentemente do próprio PAIF, objeto de análise do presente trabalho.

Conforme apresentado acima, em Belo Horizonte o CRAS se encontra subordinado a vários setores da estrutura organizacional da prefeitura. Seja vinculado à SMAAS por meio da GPSOB no nível central e da GERASC em âmbito regional; seja à SMPS por meio da coordenação do Programa BH Cidadania ou ainda pela SARMU através da GERPS, o cenário organizacional ao qual o CRAS pertence constitui uma estrutura de múltiplo comando.

Nesse sentido, a estrutura organizacional complexa à qual se vincula o CRAS traz de antemão peculiaridades ao processo de implementação dos serviços socioassistenciais, tendo em vista a presença de autoridades sobrepostas (Berman, 1978) e os possíveis conflitos de interesses que esses múltiplos atores podem apresentar.

A próxima seção pretende apresentar dados dos territórios dos CRAS escolhidos para a realização da pesquisa empírica a fim de melhor caracterizar as áreas de abrangência nas quais se situam os equipamentos, além de conhecer os dados de atendimento apresentados ao Censo SUAS.

5.3 Os territórios e a oferta do PAIF em Belo Horizonte

Conforme prevê a PNAS e como vimos no capítulo anterior, o SUAS se estrutura a partir de um modelo de gestão descentralizado e participativo e prevê a regulação e organização de ações socioassistenciais em todo território nacional. Para tanto, prevê a gestão compartilhada e o cofinanciamento da política pelas três esferas de governo. Ao município cabe a responsabilidade pela execução e oferta dos serviços socioassistenciais.

A fim de caracterizar os grupos territoriais da PNAS, foram utilizadas as referências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que divide os municípios brasileiros em pequeno, médio e grande porte e ainda em metrópole. “Entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada)” (PNAS, 2004, p. 47).

De acordo com essa classificação Belo Horizonte se caracteriza como metrópole e dessa forma, os CRAS devem referenciar territórios com até 5.000 famílias. Conforme já mencionado anteriormente, o município conta hoje com 34 CRAS localizados nas áreas que apresentam maiores índices de vulnerabilidade social, identificadas a partir dos critérios estabelecidos pela cidade já descritos na seção anterior. A seguir serão apresentados os dados

do município e dos territórios onde se procedeu a pesquisa, na perspectiva de contextualizar as condições de vulnerabilidades dos territórios e da oferta da rede de serviços.

5.3.1 Breve caracterização do município de BH

Segundo o Censo 2010 IBGE (2010), a população de Belo Horizonte é de 2.375.151 habitantes, distribuídos em um território de 331 km², com densidade demográfica de 7.176,77 habitantes/km². De acordo com a mais recente estimativa realizada por esse órgão, em 2015 sua população provavelmente atingiu 2.502.557 habitantes.

Entre os anos 2000 e 2010, Belo Horizonte apresentou evolução em sua renda familiar per capita, passando de R\$ 7.008,21 para R\$ 21.748,30. Com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 0,810, localiza-se como o 20º município em termos de desenvolvimento humano medido por este índice. De acordo com o Atlas Brasil (2013), apenas cinco capitais brasileiras estão entre os 20 municípios de maior IDH: Florianópolis (3º), Vitória (4º), Brasília (9º), Curitiba (10º) e Belo Horizonte (20º).

O Censo 2010 aponta que a taxa de pobreza no município caiu: em 2000 correspondia a 17,23% da população, passando, em 2010, para 3,80% da população do município, o que corresponde a 90.256 pessoas.

Quanto às pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, identifica-se que 32.407 pessoas se encontram nesta situação, o que corresponde a 1,3% da população; índice menor que o de Minas Gerais, que é 4,6% da população vivendo em situação de extrema pobreza.

Consequentemente, segundo os dados disponibilizados pelo IBGE no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, os indicadores de vulnerabilidade familiar em Belo Horizonte diminuíram entre os anos de 2000 e 2010. A percentagem de mães que são chefes de família, sem ensino fundamental e com filhos menores de 15 anos diminuiu, passando de 14,12% (2000) para 11,03% (2010). Quanto ao percentual de pessoas residentes em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos caiu de 1,18% (2000) para 1,02% (2010). Por fim, quanto ao dado de crianças extremamente pobres, este valor também caiu de 4,93% (2000) para 1,94% (2010).

Do ponto de vista econômico, ao longo da última década, Belo Horizonte apresentou aumento expressivo de seu Produto Interno Bruto Municipal (PIBM). Segundo o IBGE, em

2010, o PIBM do município atingiu R\$51.661,8 milhões. Comparando com o PIB registrado em 2006, que era R\$ 32.473,1 milhões, houve crescimento de 54% entre os anos de 2006 e 2010. Apesar deste aumento expressivo, foi menor que o aumento registrado pelo Estado, que cresceu 63,6%. Desta forma, houve diminuição na participação deste PIBM na composição do PIB estadual que, em 2006, correspondia a 15,12% do total e, em 2010, passou a ser de 14,70%.

Para gestão e planejamento da cidade, Belo Horizonte é subdividida em nove áreas administrativas, sendo elas: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova. As Regionais, como são usualmente tratadas pela população, assumem o papel de coordenação local. A seguir serão apresentados dados referentes à Regional Oeste onde se situam os dois CRAS escolhidos para a realização da pesquisa empírica.

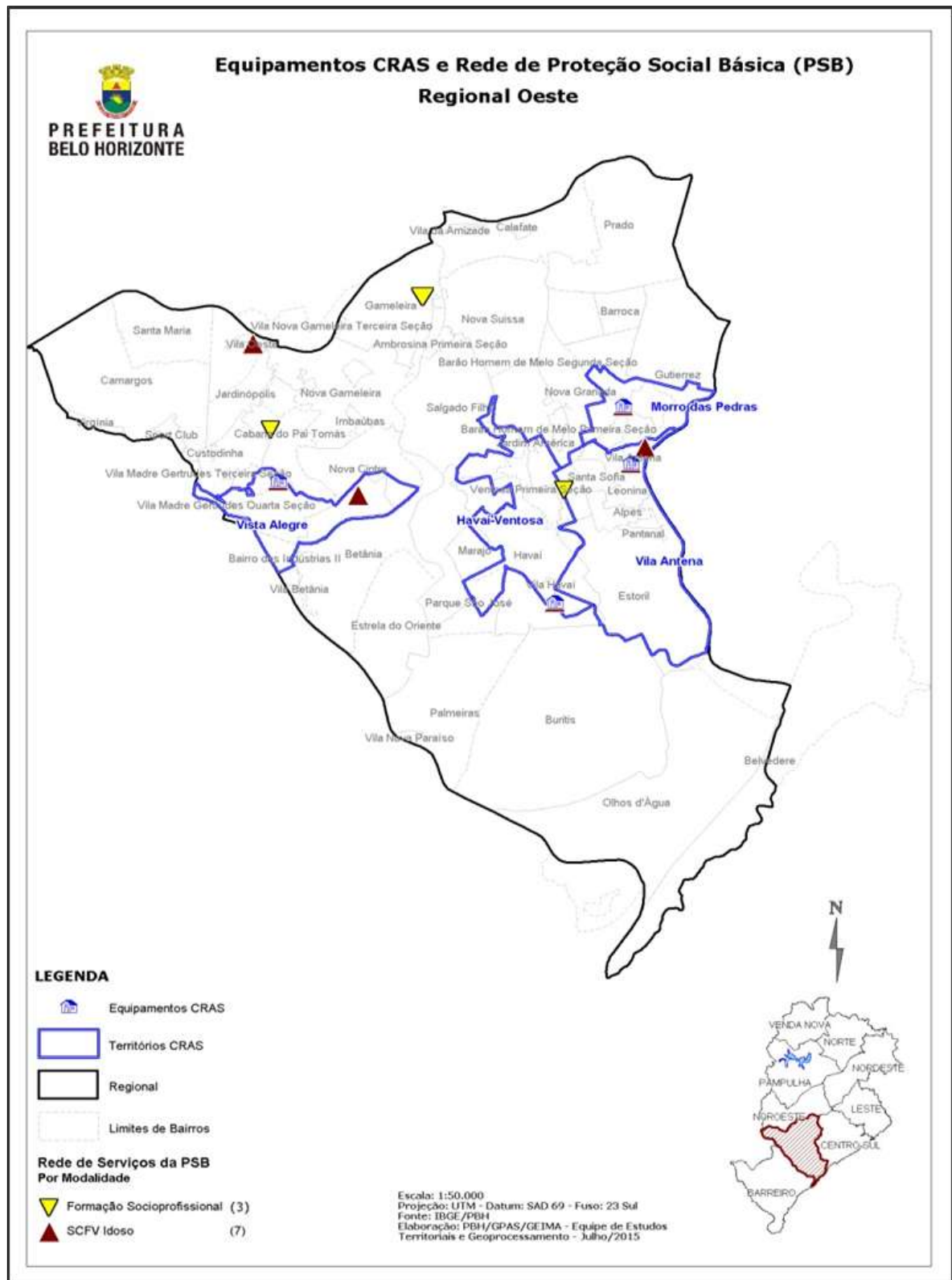
5.3.2 Dados da Regional Administrativa Oeste e territórios de CRAS referenciados

Segundo dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010), a região Oeste possui uma população de 308.549 habitantes, numa área de 35,92 Km², com uma densidade demográfica de 8.591 habitantes por km², distribuída nos 67 bairros e Vilas da região. Grande parte da população está concentrada entre a Avenida Amazonas, Anel Rodoviário e Avenida Teresa Cristina. O mesmo estudo identificou 100.969 domicílios residenciais nessa regional.

A Regional conta com 04 CRAS localizados nos territórios do Morro das Pedras, Vista Alegre, Havaí/Ventosa e Vila Antena. Segundo índice de Vulnerabilidade da Saúde (IVS), a população vulnerável, considerando os quatro territórios de CRAS, corresponde aproximadamente a 13.963 (treze mil novecentos e sessenta e três famílias) em situações de risco elevado ou muito elevado. Para efeitos desse estudo será caracterizado com maior profundidade os territórios de abrangência dos CRAS Havaí-Ventosa e Vila Antena.

O mapa abaixo retrata a localização dos territórios nos quais se encontram instalados os quatro CRAS da Regional. Observa-se que as áreas de abrangência dos CRAS Havaí/Ventosa e Vila Antena estão próximas uma da outra e apresentam um número semelhante de famílias em situação de vulnerabilidade conforme demonstram os dados disponíveis na Figura 02:

FIGURA 02 - Equipamentos CRAS e Rede de Proteção Social Básica (PSB) - Regional Oeste



Fonte: PBH (SMAAS/GPAS/GEIMA) - 2015

Conforme demonstram Relatórios Internos da GPSOB, em 2015 os CRAS que apresentaram melhor desempenho no que se refere ao número de famílias atendidas pelo PAIF, dado informado pelo município ao Censo CRAS, foram os CRAS Havaí/Ventosa e Vila Antena, é o que ilustra o Quadro 02:

QUADRO 02 - Total de famílias atendidas nos CRAS: mês de referência – Agosto de 2015

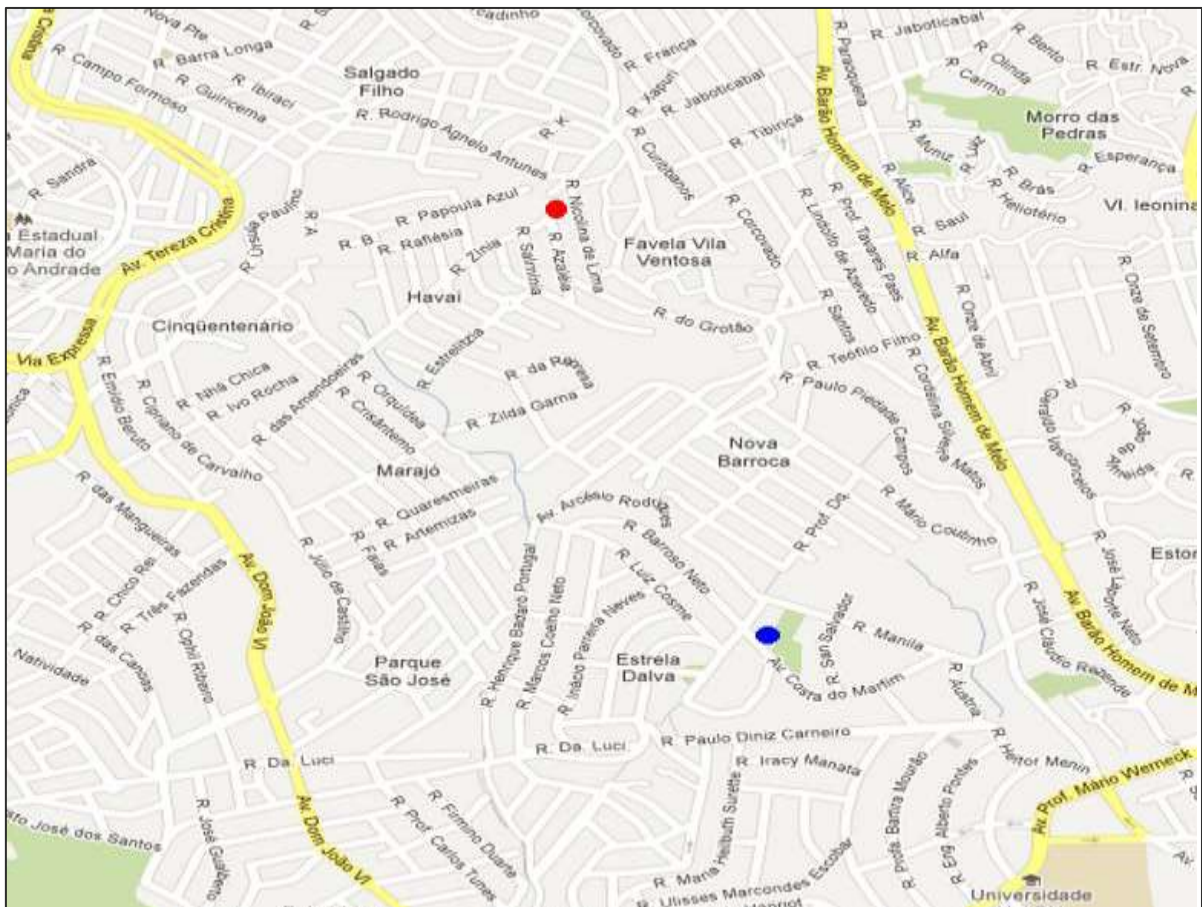
CRAS	Famílias atendidas - Agosto/2015
Paulo VI	50
Santa Rosa	85
Sumaré	89
Vila Maria	91
Morro das Pedras	98
Jardim Felicidade	108
Vista Alegre I	111
Providência	127
Senhor dos Passos	130
Zilah Spósito	132
Granja de Freitas	146
Vila Cemig	146
Mantiqueira	149
Lagoa	158
Santa Rita de Cássia	158
Califórnia	160
Vila Fátima	161
Alto Vera Cruz	163
Novo Ouro Preto	166
São José	166
Arthur de Sá	174
Pedreira Prado Lopes	180
Coqueiral	187
Vila Marçola	191
Vila Biquinhas	196
Confisco	212
Petrópolis	218
Apolônia	221
Mariano de Abreu	223
Novo Aarão Reis	236
Taquaril	237
Independência	242
Havaí Ventosa	249
Vila Antena	252
TOTAL	5612

Fonte: Relatório Interno SMAAS/GPSOB - 2015

5.3.3 O território do CRAS Havaí-Ventosa

O CRAS Havaí -Ventosa, inaugurado em 01 de abril de 2009, foi implantado a partir do reordenamento do Centro de Apoio Comunitário (CAC) Havaí e passou a ser um Espaço BH Cidadania. Ao longo do processo de implementação constatou-se que a população mais vulnerável residente na Vila Ventosa e entorno não acessava o equipamento localizado à Av. Costa do Marfim, bairro Havaí, tendo em vista a distância entre este território e o equipamento e a inexistência de meios de transportes públicos disponíveis que lhes viabilizassem o acesso²⁶. Optou-se, a partir desta realidade, pela instalação de uma segunda unidade na Vila Ventosa/Alto Havaí. Dessa maneira, o CRAS possui duas unidades de atendimento: a primeira localizada no Bairro Havaí e a segunda, mais próxima do seu público alvo, dentro da Vila Ventosa. Na Figura 03, visualiza-se a unidade Havaí está em azul e a unidade Ventosa em vermelho.

FIGURA 03 - Localização dos CRAS Havaí/Ventosa - 2012



Fonte: PBH (SMAAS/GEIMA)

²⁶ Conforme informações prestadas pela equipe do CRAS Havaí/Ventosa, em novembro de 2015.

Segundo as informações socioterritoriais produzidas pela Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação (PBH/SMAAS/GEIMA, 2015), o CRAS Havaí-Ventosa é formado por 46 setores censitários²⁷, com uma população aproximada de 21.274 pessoas, sendo 52% do sexo feminino e 48% masculino, com um total de 6.639 famílias referenciadas. Dessas, 3.534 são consideradas de risco muito elevado ou elevado pelo Índice de Vulnerabilidade da Saúde – IVS. O Quadro 03 demonstra a distribuição da população segundo a distribuição da faixa-etária:

QUADRO 03 - Distribuição da população do território do CRAS Havaí/Ventosa por faixa etária

Faixa etária	Nº de pessoas
0 a 5 anos	2.056
6 a 14 anos	3.020
15 a 17 anos	1.129
18 a 59 anos	13.125
60 e acima	1.944
População Total	21.274

Fonte: IBGE (2010)

Ao longo de sua existência, o CRAS Havaí-Ventosa já inseriu no PAIF cerca de 2.146 famílias. Entretanto, não existem informações disponíveis sobre se as famílias inseridas no PAIF correspondem àquelas em situação de vulnerabilidade e risco social, referenciadas abaixo, na Figura 04. Ressalta-se que as áreas identificadas como de risco muito elevado correspondem à região onde se localiza a Vila Ventosa e onde foi instalada a segunda unidade do CRAS.

QUADRO 04 - Dados de atendimento do CRAS Havaí/Ventosa - 2015

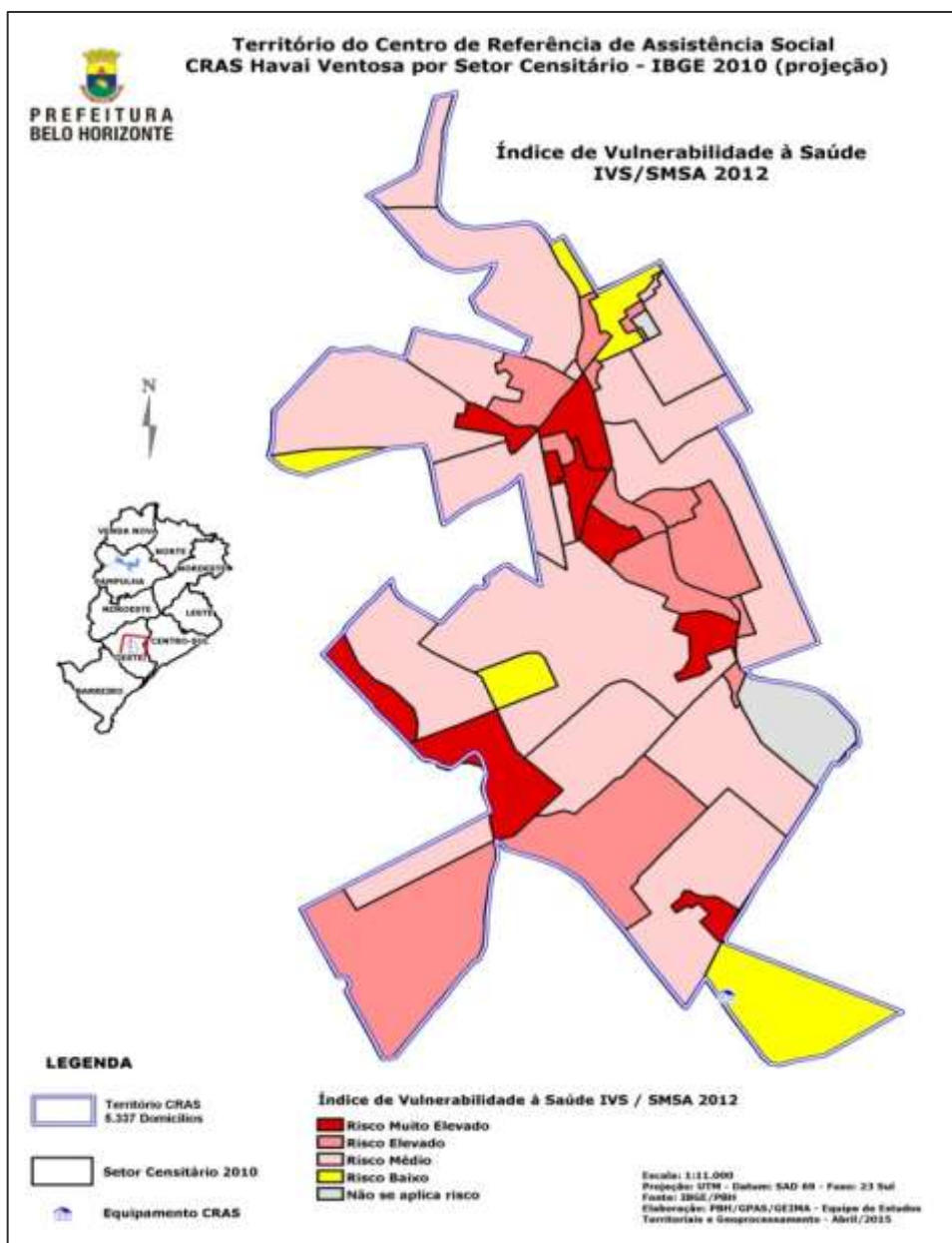
Dados gerais do território	Total geral	Famílias atendidas em 2015
Famílias referenciadas no território	6639	
Famílias referenciadas no território que possuem cadastros no CRAS	2413	813
Famílias do território que recebem Benefício do Programa Bolsa Família (PBF)	778	275
Famílias do território que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC)	148	59

Fonte: PBH (SMSA) - 2015

²⁷ Setor Censitário é unidade territorial de coleta das operações censitárias, definido pelo IBGE, com limites físicos identificados, em áreas contínuas e respeitando a divisão político-administrativa do Brasil. http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/defaulttab_agregado.shtm

Conforme dados apresentados pelo Relatório de Gestão do CRAS, em 2015 foram atendidas 813 famílias, atingindo 81,3% da meta anual de cobertura. Dessas, 280 eram novas famílias inseridas, o que faz com que se tenha alcançado uma taxa de ampliação de cobertura de 35%.

FIGURA 04 - Índice de Vulnerabilidade à Saúde dos CRAS Havai/Ventosa - 2012



Fonte: PBH (SMSA)

5.3.4 CRAS Vila Antena

O CRAS Vila Antena foi inaugurado em 15 de agosto de 2011 e funciona em imóvel que pertenceu ao Estado de Minas Gerais, repassado ao município após processo de municipalização, iniciado em 2009.

O CRAS referencia as vilas Antena, Alpes, Leonina, Pantanal e Santa Sofia, totalizando em sua área de abrangência 41 setores censitários e uma população de 19.143 pessoas, sendo 52% do sexo feminino e 48% masculino, assim distribuídas nas faixas etárias abaixo apresentadas:

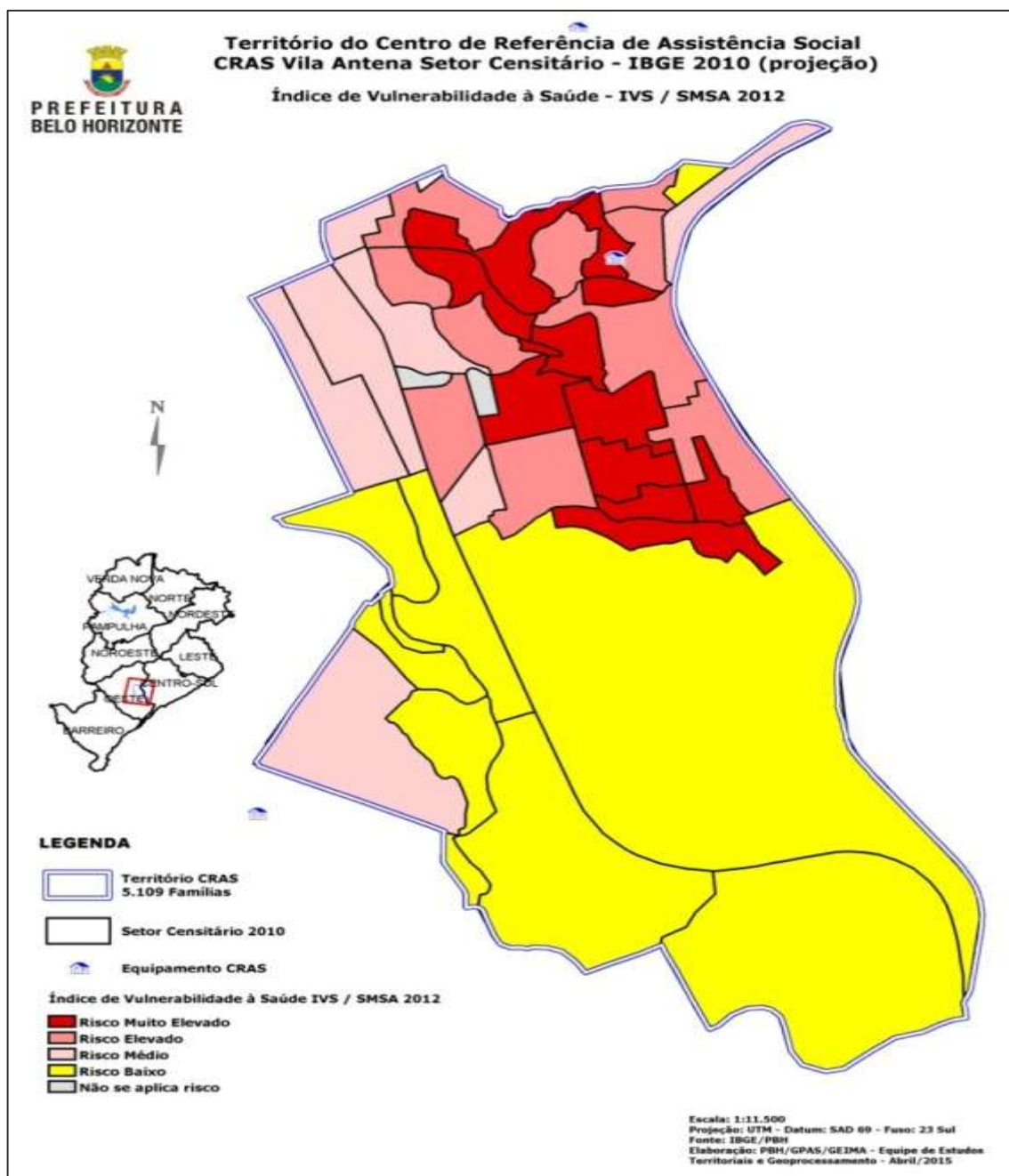
QUADRO 05 - Distribuição da população do território do CRAS Vila Antena por faixa etária

Faixa etária	Nº de pessoas
0 a 5 anos	1.990
6 a 14 anos	2.858
15 a 17 anos	966
18 a 59 anos	12.019
60 e acima	1.310
População Total	19.143

Fonte: IBGE (2010)

Segundo dados do IBGE (2010), residem na área de abrangência do CRAS o total de 5.109 famílias. Desse total, 3.363 (65,82%), considerando o Índice de Vulnerabilidade da Saúde (IVS), estão localizadas entre muito elevado ou elevado risco percentual bem próximo ao observado no território do CRAS Havaí/Ventosa.

FIGURA 05 - Índice de vulnerabilidade à saúde do CRAS Vila Antena - 2012



Fonte: - PBH (SMSA)

Do total das 5.109 famílias residentes no território, o CRAS já cadastrou e inseriu no PAIF 1.835, atingindo uma taxa de cobertura de aproximadamente 36,0% do território. Todavia, aqui também não é possível identificar se as famílias inseridas são aquelas de maior risco social e pessoal.

Baseado nas orientações da NOB-SUAS 2012 segundo a qual os CRAS situados em metrópoles devem atender no mínimo 20% das famílias residentes no seu território, a meta de atendimento anual estipulada pela SMAAS para cada CRAS é de 1.000 famílias. De acordo

com dados apresentados no Relatório de Gestão do CRAS Vila Antena, no ano de 2015 foram atendidas 807 famílias, atingindo 80,7% da meta anual de cobertura. Dessas, 353 eram novas famílias inseridas, ou seja, o CRAS alcançou uma taxa de ampliação de cobertura de 43,74%.

É importante ressaltar que das novas famílias inseridas (353), 97 são beneficiárias do Programa Bolsa Famílias (PBF) e 11 do Benefício de Prestação Continuada (BPC) o que corresponde ao total de 108 famílias do público prioritário (30,6%).

QUADRO 05 - Distribuição da população do território do CRAS Vila Antena por faixa etária

Dados Gerais do Território	Total Geral	Famílias Atendidas em 2015
Famílias referenciadas no território	5109	
Famílias referenciadas no território que possuem cadastros no CRAS	1835	807
Famílias do território que recebem Benefício do Programa Bolsa Família	946	193
Famílias do território que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC)	254	11

Fonte: PBH (SMAAS, 2015)

As informações apresentadas acima permitem identificar relativa semelhança no que se refere tanto aos índices de vulnerabilidades presentes em ambos os territórios. Isso porque conforme demonstra o Anexo 01 o CRAS Vila Antena possui um total de 3.363 famílias em situação de risco elevado e muito elevado, ao passo que no CRAS Havaí/Ventosa esse número é de 3.534 famílias. Além disso, é percebida também uma aproximação dos dados de atendimento e oferta do PAIF no ano de 2015 segundo se verifica nos Quadros acima (04 e 05).

Entretanto, em se tratando de dois CRAS inseridos em territórios distintos e com equipes também distintas, importa compreender de que maneira as questões discutidas nos capítulos anteriores relativas aos problemas inerentes ao processo de implementação de políticas (Berman, 1978) bem como do exercício discricionário do burocrata do nível da rua diante de tais problemas e da tradução de objetivos em ações, se expressa nos distintos CRAS. Se do ponto de vista quantitativo, os dados se assemelham bastante, no que se refere aos aspectos de natureza qualitativa, o que é o interesse da análise em tela, os equipamentos apresentam diferenciações expressivas. Essa é a discussão tecida no próximo capítulo.

6 A IMPLEMENTAÇÃO DO PAIF: DESAFIOS PARA A TRADUÇÃO DAS INTENÇÕES ANUNCIADAS EM ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO

Nos capítulos anteriores procurou-se tecer referências teóricas que subsidiaram a análise empírica em torno do processo de implementação do PAIF em Belo Horizonte. Os problemas identificados na implementação (Berman, 1978) e a natureza de determinadas políticas sociais conforme o grau de programabilidade, assim como a interação entre o operador e beneficiário da ação (Martínez Nogueira, 1998) serviram de base para a análise de como ocorre a implementação do principal serviço de proteção social básica da Assistência Social. Para tanto, a leitura em torno desse processo se deu a partir do olhar do técnico do CRAS, aqui compreendido como operador da política, nos termos de Lipsky (1996) o burocrata de nível de rua.

Em se tratando de uma política como a Assistência Social, com características e especificidades tecidas ao longo de sua trajetória histórica de provisão no Brasil, discutidas no segundo capítulo, importa ressaltar de que maneira as novas concepções engendradas nos últimos anos, em termos dos objetivos e conteúdos de sua oferta, são compreendidas pelos profissionais de ponta e traduzidas na execução dos serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, o esforço de análise aqui empreendido busca ressaltar os principais aspectos, identificados por meio da pesquisa empírica, que afetam a implementação do PAIF. Tendo em vista os problemas elencados por Berman (1978) no contexto de implementação, tais como a ambiguidade de objetivos, o grau de conflito entre objetivos e meios, a pouca clareza a respeito das tecnologias empregadas e o cenário institucional no qual se implementam as políticas públicas, buscou-se compreender como os técnicos da Assistência Social percebem e enfrentam os desafios da implementação, ou como fazem a tradução entre os ideais normativos da política e sua operacionalização nas ações ofertadas no âmbito do PAIF. Tais interpretações se projetam como desafios expressivos percebidos pelos profissionais da ponta no sentido de garantir as seguranças sociais aos usuários da política, conforme preveem seus documentos normativos.

Trata-se, portanto, de apresentar elementos, observados na pesquisa de campo e que demonstram exercer forte influência na implementação do PAIF, condicionando o alcance de seus resultados. Tais fatores ou elementos são de distintos tipos, abarcando dimensões mais objetivas ou de natureza menos tangível. Busca-se, assim, identificar as condições de

implementação, o papel dos operadores na tradução das seguranças sociais e o forte conteúdo relacional presente nesse contexto.

Para tanto, as variáveis de análise se referem a três importantes dimensões observadas a partir da discussão proposta.

A primeira diz respeito à discussão em torno dos problemas característicos do cenário institucional (Berman, 1978) onde se insere o CRAS em Belo Horizonte. O trabalho buscou analisar, a partir da identificação do organograma da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e Secretaria de Administração Regional Municipal, órgãos aos quais o CRAS se encontra subordinado, o processo de gestão e de trabalho do equipamento e de como esses múltiplos atores com autoridades sobrepostas influenciam na oferta do PAIF. Ainda sobre o cenário institucional, procurou-se analisar como se processam as interações do CRAS com os outros setores de outras políticas públicas presentes no território. A multiplicidade de atores e a complexidade dos processos de decisão e gestão vão além dos distintos níveis e comandos hierárquicos no âmbito da Assistência Social, mas envolvem de forma direta outras políticas setoriais que interferem na dinâmica da implementação dos serviços socioassistenciais.

A segunda variável trata do baixo grau de programabilidade e elevada interação, tipologia de análise de políticas sociais proposta por Martínez Nogueira (1998) traduzida no trabalho de campo pela compreensão em torno do planejamento realizado no CRAS, da organização da rotina de trabalho, do grau de controle das tarefas por parte dos entrevistados e da análise que o técnico faz do tempo gasto em atividades meio *versus* atividades fim do serviço. No que se refere à elevada interação do técnico do PAIF com o usuário, importa conhecer como os técnicos identificam essa questão no cotidiano do trabalho e de que maneira eles constroem estratégias de construção de vínculos com os usuários sugerindo alguns “estilos de interação”, conforme identificado por Lotta (2012)²⁸.

A terceira e última variável de análise diz respeito mais diretamente ao exercício discricionário (Lipsky, 1996) dos técnicos da ponta em relação à ambiguidade de objetivos da política e do grau de conflito entre objetivos e meios (Berman, 1978). Buscou-se identificar e analisar as visões dos técnicos sobre as seguranças sociais, os objetivos do SUAS e os objetivos do PAIF e dos instrumentos e estratégias de intervenção adotados para prover as seguranças e alcançar os objetivos.

²⁸ No trabalho de análise em torno do Agente Comunitário de Saúde, a autora identifica alguns estilos de interação predominantes, a partir dos quais os classifica em tipos distintos.

Uma vez delineadas as principais variáveis de análise da pesquisa empírica, seguem os principais resultados encontrados.

6.1 Problemas característicos do cenário institucional

6.1.1 A gestão do PAIF e o múltiplo comando

O Caderno de Orientações Técnicas do CRAS (BRASIL, 2009) dispõe que as suas duas funções essenciais são a gestão da proteção social básica no território, desenvolvida pelo coordenador do equipamento juntamente com a equipe técnica, e a oferta do PAIF, realizada pela equipe de referência do CRAS.

As ações de gestão da proteção social básica se constituem em três principais atividades: de articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS; promoção da articulação intersetorial e de busca ativa.

A oferta do PAIF se constitui no desenvolvimento de um conjunto de atividades junto às famílias e usuários do CRAS denominadas acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa (BRASIL, 2009).

O conteúdo das ações que compõem o PAIF é orientado de forma prescritiva pelo Ministério de Desenvolvimento Social por meio de Cadernos de Orientações²⁹. Entretanto, em se tratando da implementação de serviço socioassistencial a cargo dos municípios (PNAS, 2004; NOB-SUAS, 2012), o órgão gestor da Assistência Social local e o próprio CRAS, por meio do trabalho do coordenador e da equipe de referência, são atores relevantes na definição e no planejamento da oferta do Serviço.

²⁹ Referem-se aqui às Orientações Técnicas sobre o PAIF volumes 01 e 02 publicadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2012.

Em Belo Horizonte, a estrutura organizacional à qual o CRAS se encontra vinculado apresenta outros dois atores relevantes que se relacionam diretamente com o equipamento no cumprimento de suas funções: a Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS), por meio do BH Cidadania e a SARMU, por meio da Gerência Regional de Políticas Sociais. Essas juntamente com a Gerência de Proteção Social Básica (GPSOB) e a (GERASC), estruturas internas da SMAAS, compõem assim os espaços institucionais aos quais o CRAS se subordina.

Conforme identifica Berman (1978) em relação aos problemas comuns aos processos de implementação de políticas públicas, observa-se que o CRAS no município de Belo Horizonte está institucionalmente subordinado à participação de muitos atores com autoridades sobrepostas que irão exercer, em maior ou menor medida, influências na execução das ações do PAIF e, conseqüentemente no estabelecimento de prioridades de planejamento e execução de tarefas.

Estruturas institucionais como estas engendram características peculiares a determinadas políticas, como é o caso da Assistência Social. A depender dos mecanismos de organização, comunicação e distribuição de responsabilidades entre os níveis gerenciais e operacionais, obtém-se processos de implementação mais ou menos complexos. Isso porque em geral, as regras não são claras e são muitas vezes divergentes, as autoridades expressam conflitos de interesses por se vincularem a distintos órgãos e secretarias que, por sua vez possuem diferentes interpretações em relação ao trabalho no CRAS. Desse modo, transferem responsabilidades ambíguas aos níveis de execução, tornando-as de difícil tradução em ações concretas por parte dos burocratas do nível da rua que, por sua vez, se percebem literalmente “perdidos” frente aos múltiplos comandos aos quais se encontra subordinado.

A pesquisa empírica revela que os diferentes órgãos com os quais os CRAS possuem relações de subordinação frequentemente apresentam divergências de concepção em relação às tarefas e atividades a serem desempenhadas pelos técnicos além de apresentarem demandas diversas que, não raras vezes se sobrepõem àquelas prescritas para a execução do PAIF.

Para os entrevistados, o cenário institucional ao qual se encontra vinculada a oferta do PAIF tem sido permeado por conflitos de interesses e divergências em torno da natureza do trabalho a ser desenvolvido, o que gera confusão no cotidiano do serviço conforme ilustram os depoimentos a seguir:

Nós temos um gerente de políticas sociais que interfere de acordo com os interesses dele, mas, não tem um olhar para a assistência. Temos uma Secretaria que é geral, temos a GPSOB, mas ai tem a GPAS que também interfere, o BH Cidadania que interfere. Então, assim, é muita gente interferindo, muitas vezes nós já deixamos de

atender coisas referentes ao CRAS para atender necessidades, outros interesses. (TÉCNICO 2, CRAS B).

São muito desfocadas as informações, é muita gente mandando sabe? E eles não se entendem. É muito chefe pra pouco Índio! (TÉCNICO 4, CRAS B).

Os Comandos são divergentes e isso atrapalha muito. Nós temos a Secretaria de Políticas Sociais e temos a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, né? E ambas não conversam muito bem, isso acaba afetando diretamente nosso trabalho. (TÉCNICO 5, CRAS A).

Para todos os entrevistados, a sobreposição de tarefas e o conflito de interesses evidenciados pelas autoridades sobrepostas representam impedimentos para a implementação do PAIF conforme preveem os Cadernos de Orientação do MDS gerando neles uma percepção de que não se consegue desenvolver o serviço adequadamente conforme se observa na fala de uma técnica.

E isso atrapalha o fluxo de trabalho, e isso atrapalha bastante... é... o atendimento. Porque o que é posto das demandas pra gente é que o CRAS é porta de entrada, isso a gente já sabe e que o atendimento não pode parar, né? (TÉCNICO 03, CRAS B).

A diversidade de demandas apresentadas ao CRAS pelo múltiplo comando encontra na figura do coordenador o principal interlocutor entre os superiores hierárquicos e a equipe técnica. Este assume, muitas vezes, a função de regulador de prioridades o que acaba por gerar na equipe um sentimento de abandono frente à execução das atividades, já que ele mesmo busca atender às diferentes solicitações. Os relatos dos técnicos confirmam essa situação:

A coordenadora participa de muitas reuniões, agenda externa, eu sinto falta dela aqui com a gente, nas execuções das atividades aqui do CRAS (TÉCNICO 2, CRAS B)

A coordenadora tem que ir num monte de coisa, que ela tira a gente... Hoje por exemplo ela tá lá na Regional, vai muito à Regional, muitas coisas da Regional ela fica pouco aqui e metade das coisas da Regional é por questões Políticas, a gente fica sem coordenador uma boa parte do tempo. (TÉCNICO 4, CRAS B)

Essa situação compromete o exercício da função de gestão do CRAS atribuído ao coordenador do equipamento, o que também dificulta a ação de gestão dos processos de trabalho da equipe e a organização da oferta do PAIF no território.

Sob essa perspectiva, diante do múltiplo comando inerente à gestão do CRAS em Belo Horizonte, a necessidade de buscar estratégias de enfrentamento aos problemas decorrentes do processo de implementação perpassa recorrentemente pelo grau de autonomia e de decisão que a equipe do CRAS e o coordenador estabelecem para definir prioridades e promoverem adaptações ao processo.

Isso porque, sendo um serviço de execução local em territórios de vulnerabilidade e, tendo como uma das funções a gestão territorial, para além do atendimento às demandas e orientações prescritas pelos níveis hierárquicos superiores, a natureza do trabalho do PAIF requer constante interlocução e articulação com demais serviços públicos também executados no território. Com isso, impõe-se à equipe do CRAS, responsável pela oferta do PAIF, a incumbência da “promoção da articulação intersetorial” (BRASIL, 2009) que representa no nível local a busca pela convergência de objetivos e de ações integradas entre as diferentes políticas públicas executadas localmente.

A pesquisa empírica demonstra que esse outro elemento presente no cotidiano de implementação do PAIF tem relevante contribuição para a conformação de um processo complexo e desafiador para os operadores da ponta conforme se discute a seguir.

6.1.2 O CRAS e as relações de trabalho com o “entorno”: o desafio da intersetorialidade no âmbito local

Está no “DNA” do CRAS a promoção da articulação intersetorial. As orientações do MDS em relação às funções do CRAS são claras no que se refere à oferta do PAIF e a Gestão Territorial. Essa se realiza dentre outras ações, mediante o trabalho com as demais políticas públicas presentes no território. “A intersetorialidade se materializa mediante a criação de espaços de comunicação, do aumento da capacidade de negociação e da disponibilidade em se trabalhar com conflitos” (BRASIL, 2009, p. 26). Para que isso aconteça efetivamente se faz necessário o estabelecimento de fluxos de informações entre os atores locais envolvidos no trabalho além do efetivo esforço do município em adotar medidas para que a intersetorialidade se consolide enquanto uma estratégia de gestão das políticas sociais.

Bronzo e Costa (2012) reconhecem que o processo de implementação de políticas sociais como a Assistência Social, por exemplo, é composto por instituições muito diversas entre si e que a materialização da intersetorialidade como estratégia de gestão das políticas requer muito mais das instituições implicadas do que a disposição e vontade de cooperar dos envolvidos.

Em se tratando de territórios com altos índices de vulnerabilidades sociais, a articulação intersetorial entre as distintas políticas ali presentes pode representar a otimização

da oferta pública e a garantia do acesso da população alvo aos direitos sociais. O que se observa, a partir da pesquisa empírica, é que o trabalho intersetorial representa ainda grande desafio para os atores locais que têm a tarefa de materializar essa diretriz no cotidiano do trabalho.

Embora as Orientações Técnicas distingam entre a gestão territorial e a oferta do PAIF, é por intermédio das ações desse serviço que o trabalho intersetorial se concretiza, pelas negociações diárias que se promovem entre os profissionais de ponta de cada uma das políticas envolvidas no atendimento à população.

De acordo com os entrevistados, trabalhar intersetorialmente faz parte da própria natureza do PAIF na medida em que o acesso dos usuários aos direitos sociais se constitui como um dos objetivos do serviço. É o que se verifica na fala de uma técnica quando reconhece que a perspectiva de prevenção de situações de risco perpassa pelos encaminhamentos e articulação com a rede de serviços.

“Tem casos que a gente consegue prevenir, quando a gente consegue trabalhar em rede, que são instituições primordiais, que são um complemento do nosso trabalho.”
(TÉCNICO 05, CRAS A)

Contudo, essa operação não ocorre isenta de contradições e conflitos, eventos de difícil solução com os quais os profissionais da linha de frente das políticas muitas vezes se veem envolvidos. O relato abaixo ilustra bem como ocorre, na prática, o laborioso trabalho intersetorial e as visões conflitantes de uma mesma questão.

Nós tivemos uma iniciativa de aproximação com uma escola aqui do território ano passado, mas que foi um “baque” muito grande pra gente. Pela maneira que nós vimos uma intervenção da coordenadora da escola com um adolescente na nossa frente. Fizemos todo um esforço para conseguir que o adolescente retornasse pra escola. No primeiro dia que o menino foi pra escola, a coordenadora já abordou ele assim: Aqui desse jeito, de chinelo na escola?! Aí o menino não quis voltar mais. Então, precisou de todo um trabalho de conversa nessa escola para sensibilizar os profissionais em relação a esse aluno. E é assim... A gente fica insistindo pra trabalhar junto, mas é muito difícil! (TÉCNICO 05, CRAS A).

Situações como essas são rotineiras no processo de execução do PAIF e foram recorrentes nas falas de todos os técnicos entrevistados, o que mostra a complexidade que a efetivação da gestão territorial representa, dada a multiplicidade de atores com interesses, visões e práticas distintas em relação ao serviço. Como a natureza da tarefa a ser realizada é bastante ampla – promover articulação intersetorial – a construção de tecnologias de intervenção capazes de informar os melhores meios para se alcançar o fim desejado, encontra-

se ainda em processos de experimentação, num jogo contínuo de tentativas e erros para a produção de aprendizado organizacional.

Essa característica corrobora com o que Martinez Nogueira (2007) discute em torno do caráter brando da tecnologia empregada nas políticas sociais e da alta interação que se processa entre os operadores da política e deles com demais atores envolvidos. Tanto para a produção de entendimento em torno do “fazer do PAIF” ou do que se poderia tratar enquanto atribuição precípua do serviço no contexto de trabalho intersetorial, quanto pela própria produção de consenso em torno do “fazer coletivo” do que significa mesmo o trabalho intersetorial, observa-se que essa operação tem sido diversa e de difícil tradução por parte dos técnicos da ponta.

Percebe-se pelas discussões tecidas na pesquisa empírica, que ora a intersetorialidade potencializa o PAIF, ora ela aparece como mais um trabalho que “atravessa” a execução do serviço comprometendo a qualidade de sua oferta. Embora não se possa estabelecer uma relação de causalidade direta entre o caráter brando da tecnologia empregada no PAIF e a frágil compreensão dos demais serviços setoriais em torno de seu trabalho e daí, atribuírem ao PAIF ações que não correspondem ao seu objeto de atuação, as entrevistas apontam para uma possível correlação entre esses pontos. Em geral, na percepção dos entrevistados, o PAIF é chamado a realizar tarefas que seriam próprias de outros serviços, tendo a intersetorialidade como pano de fundo:

São vários atravessamentos né? Igual fazer visita pra UMEL... Ou por exemplo, vou fazer uma mobilização pra oficina de cultura, né? Eu sou do PAIF, no mesmo instante que tem ação da Educação. Isso é lindo, mas o problema é que a gente acaba... que outras ações, a gente faz também. Igual, por exemplo, a intersetorialidade do PAIF, do PAIF não, do BH Cidadania não é uma corresponsabilização de todas as políticas, é uma responsabilização do CRAS, né? O CRAS é responsável por fazer a intersetorialidade (TÉCNICO 03, CRAS A).

Embora a perspectiva de trabalho intersetorial em Belo Horizonte seja anterior a própria lógica de intervenção do SUAS³⁰, a concretização desse princípio por meio das ações dos serviços locais, ainda requer investimento de ordem política e institucional para que se torne menos nebulosa sua materialização cotidiana especialmente para quem tem por função fazê-la acontecer.

Dessa forma, a previsão da intersetorialidade compondo o conjunto de diretrizes norteadoras dos serviços socioassistenciais, não implica, por si só, em sua tradução em

³⁰ Sobre o processo de institucionalização da intersetorialidade em Belo Horizonte ver o trabalho MOURÃO (2011).

tecnologias a serem empregadas concretamente no trabalho prático. Esse fato requer do operador da política a capacidade de tradução das intenções em ações e da construção de alternativas de intervenção junto aos demais profissionais envolvidos, já que o mesmo não dispõe de outros mecanismos para operacionalizar a diretriz dada, o que intensifica as interações que se manifestam na ação diária.

Essa tradução é perpassada pelo exercício discricionário do técnico do PAIF que interpreta, a partir de seu trabalho e do esforço diário de interlocução com os demais profissionais das políticas intersetoriais locais, a diretriz de promoção da articulação intersetorial e a própria oferta do serviço ao qual pertence. Diante dessas questões, observa-se grande variação em torno do trabalho intersetorial de território para território, tornando bastante heterogênea a oferta do próprio serviço, que passa a assumir distintas características entre um CRAS e outro.

Dessa forma, percebe-se um duplo esforço por parte do técnico da ponta. Por um lado, constituir o que seria a “entrega própria do PAIF” e, por outro, estabelecer em conjunto com profissionais ligados às demais políticas sociais, acordos e tarefas a serem compartilhados entre todos sem que isso represente a fragmentação do próprio objeto de intervenção, levando-o a executar ações que seriam de atribuição dos demais parceiros intersetoriais.

A padronização dos serviços socioassistenciais proposta pela Tipificação Nacional de Serviços pretende exatamente romper com a trajetória histórica de heterogeneidade e falta de especificidade das ações de Assistência Social. Embora o PAIF esteja previsto como o principal serviço de proteção social básica que confere a primazia do Estado na condução da política, percebe-se que o esforço normativo empreendido pela União em estabelecer parâmetros para a oferta de serviços bem como consolidar uma identidade e garantir uniformidade para as ações de Assistência Social, tem-se que, no caso de Belo Horizonte, ainda se faz necessária a produção de mecanismos capazes de conferir maior institucionalidade e uniformidade aos serviços socioassistenciais.

Cada vez que a gente se encontra a gente vê que não existe padronização dentro de Belo Horizonte. Cada um faz de um jeito, a gente fala com as meninas da Oeste senta e conversa e vê que cada um faz de um jeito e vê que não tem entendimento nenhum assim, de nada, é muito diferente o jeito que cada um faz (TÉCNICO 4, CRAS B).

Evidentemente reconhece-se que não se trata de estabelecer um processo de padronização tal que inviabilize e restrinja a discricionariedade e a participação dos vários atores no planejamento e na própria execução dos serviços. Conforme reconhece Berman

(1978), a adoção de uma abordagem eminentemente programada em contextos que requerem adaptações, pode exacerbar mais do que resolver os problemas do processo de implementação. O reconhecimento da necessidade de se estabelecerem padrões básicos de funcionamento sobre a oferta do serviço é evidenciado na fala de uma técnica.

Claro que tem especificidade de cada local! O território dita muito isto também, mas de forma geral acho que tem que ter uma padronização. Já ouvi de usuário que era de uma regional, veio pra cá e questionou 'lá não era assim, porque aqui é diferente?' (TÉCNICO 02, CRAS B)

Características como essas reiteram as contradições inerentes ao processo de planejamento *versus* implementação, e trazem à tona as especificidades de uma política em processo de institucionalização. Ficam evidentes as ambiguidades próprias dos documentos normativos da Assistência Social e das adaptações que os municípios fazem das diretrizes e orientações mais gerais nos contextos locais, produzindo cenários complexos de difícil tradução para quem se encontra na linha de frente da entrega dos serviços à população alvo da política.

O fato é que mesmo com referências normativas amplas e imprecisas, o trabalho acontece, e acontece a partir do fazer cotidiano das equipes do CRAS que, na medida do possível, buscam soluções para lidar com a ambiguidade de objetivos e dos meios para alcançá-los, repactuando acordos e revendo caminhos em direção ao atendimento das demandas que o território impõe.

Para tanto, o nível do micro planejamento se revela crucial no sentido de viabilizar a oferta do serviço e criar condições institucionais possíveis à realização do trabalho cotidiano. A organização do processo de trabalho e a realização de planejamento foram evidenciadas pela pesquisa empírica como ações fundamentais no sentido de conferir coerência entre a oferta do serviço e a definição de metas e alcance dos objetivos próprios do PAIF, temas que serão tratados a seguir.

6.2 A baixa programabilidade e a alta interação do PAIF: características do serviço e seus desafios

Para Berman (1978), a adoção da implementação programada ou adaptativa irá depender da análise das características próprias da política pública em questão. Em contextos

de multiplicidade de atores e objetivos ambíguos geradores de conflitos sobre os meios de alcançá-los, a adoção da abordagem da implementação adaptativa parece ser a mais condizente com tal cenário no sentido de superar os problemas advindos desse processo.

A pesquisa empírica demonstrou haver variações de abordagens no processo de implementação do PAIF entre os CRAS pesquisados o que trouxe para análise em tela aspectos importantes da implementação em Belo Horizonte. Tais interpretações reiteram e corroboram com a tipologia traçada por Martinez Nogueira (1998) em relação às políticas sociais. A baixa programabilidade, o caráter brando da tecnologia empregada e a alta interação com os usuários percebidos no contexto de execução desse serviço socioassistencial, reforçam o relevante papel que o burocrata do nível da rua assume, já que realiza uma “constante interpretação da especificidade da situação” conforme demandas apresentadas e o planejamento proposto.

Em Belo Horizonte a definição das diretrizes gerais de planejamento das ações do PAIF é de responsabilidade da SMAAS por meio da GPSOB a partir de orientações transmitidas aos CRAS no início de cada ano. Também denominado de “Plano de Ação”, o planejamento prevê o cumprimento de metas de atendimento do PAIF articuladas às metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS³¹ e às demandas dos territórios detectadas por cada equipamento. Uma vez construído o Plano de Ação, cabe ao CRAS garantir que o mesmo seja executado ao longo do ano de forma que as ações previstas quando da elaboração do Plano possam ser efetivamente executadas pela equipe.

Nos dois CRAS pesquisados identificou-se que o planejamento é realizado anualmente, conforme diretriz da SMAAS. Entretanto, observa-se que as divisões de tarefas no interior da equipe bem como a definição de estratégias de monitoramento variaram de um CRAS para o outro. Na percepção dos entrevistados, a depender da maneira como cada CRAS organiza o processo de elaboração do planejamento e, mais que isso, como constrói estratégias de monitorar o cumprimento das ações planejadas, ou de promover adequações necessárias ao longo do percurso, o trabalho de planejamento pode assumir uma perspectiva mais próxima a implementação programada (Berman, 1978) ou num modelo *top down* (Silva; Melo, 2000) em que fica comprometida a participação e responsabilização dos técnicos frente à execução das ações planejadas.

³¹ Previsto na NOB-SUAS 2012 o Pacto de Aprimoramento do SUAS é o instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS e se constitui como mecanismo de aprimoramento do Sistema como um todo. (MDS).

Do ponto de vista do estabelecimento de metas e objetivos, a pesquisa empírica revelou que o processo de planejamento do PAIF em Belo Horizonte ora assume um caráter mais programado, ora dá margem às adaptações necessárias conforme a tradução das equipes em relação ao próprio planejamento bem como a outros fatores intervenientes ao desenvolvimento do trabalho.

As entrevistas demonstram que, a despeito de haver diferenciações entre um CRAS e outro no que se refere ao grau de programabilidade que o plano de ação dispõe, em ambos ele assume um caráter prescritivo e norteador do trabalho que será desenvolvido no recorte temporal de um ano. No entanto, a execução das ações planejadas parece perpassar pelo sentido que as equipes dão ao instrumento “Plano de Ação”. Existem situações em que a equipe o percebe como mera formalidade e exigência do nível central, mas que pouco dialoga com o cotidiano do trabalho real, das demandas que se apresentam ao serviço. Lado outro, ele serve ao propósito que o justifica, conforme demonstram os relatos abaixo:

Tem no começo do ano o plano de ação. Aí, a gente compreendeu, faz pouco tempo a gente discutiu que esse plano de ação tinha que ser impresso pra gente avaliar, né? De tempos em tempos o que foi posto. Não foi feito isso aqui no Cras, o plano de ação foi feito em abril (quase no meio do ano) e a gente não pegou pra ver se o que a gente tinha proposto ali estava sendo executado. Não foi. Nas reuniões de equipe também isso não é colocado. (TÉCNICO 03, CRAS B)

A gente faz um plano de ação anual, a gente peca um pouco no processo, mas ganha no monitoramento. Esse CRAS dá conta de fazer certo monitoramento, então, a gente rigorosamente nas reuniões de equipe, discute e planeja lembra o outro colega das atividades que estavam faltando, a gente consegue retornar um pouco mais, quando a gente organiza os nossos atendimentos. (TÉCNICO 4, CRAS A)

O planejamento é importante no dia a dia no cotidiano pra orientar mesmo, pra dar norte, vou chegar lá, imagina só, se eu chegar aqui de manhã e não tiver nada pra fazer, nada objetivo, se não tiver um objetivo pré-estabelecido eu vou ficar atendendo aqui o dia inteiro, vou ficar atendendo a demanda do usuário e não vou pensar o fenômeno, né? Não vou pensar a realidade né? (TÉCNICO 03, CRAS A)

O planejamento de atividades no CRAS representa fundamental estratégia para seu efetivo funcionamento e pressupõe a organização do processo de trabalho da equipe e definição das informações que deverão ser produzidas e coletadas. Tais tarefas devem ser coordenadas pela Secretaria de Assistência Social do município em articulação com o coordenador do CRAS (BRASIL, 2009). Nesse sentido, o ambiente de coordenação institucional da política (SILVA; MELO, 2000) no qual se elabora o planejamento das atividades do PAIF, por si só engendra a participação de múltiplos atores: a coordenação de

nível central da SMAAS, o coordenador do CRAS e os profissionais responsáveis tanto pelo planejamento como pela execução do mesmo.

Pela própria natureza do trabalho do PAIF, o grau de programabilidade das tarefas é baixo e nem sempre o que se vislumbrou no início do ano será realizado, o que corrobora com os necessários ajustes no modelo de gestão para que ações adaptativas possam ser levadas a cabo e, assim garantir continuidade ao serviço.

Alguns fatores foram apontados pelas equipes como intervenientes no processo de planejamento e que podem comprometer a execução das ações planejadas. Em geral, foram constatadas duas principais situações possíveis nesse contexto. A primeira diz respeito ao processo interno de organização do trabalho próprio de cada equipe e que dialoga diretamente com a gestão local do equipamento, conforme abordado na seção anterior.

Para os entrevistados, as demandas de trabalho que se apresentam ao CRAS no cotidiano, muitas vezes, desviam as atenções dos profissionais das ações que foram planejadas o que exige esforço maior de organização e monitoramento do trabalho como um todo em permanente diálogo com o plano de ação. Obviamente que alterações na oferta de alguma atividade, fruto da leitura de demandas do território e das famílias atendidas, são reconhecidas como necessárias e importantes como expressa a fala dos técnicos:

Porque assim, é interessante, a gente não executar as coisas que estão no plano de ação, mas a gente executa várias outras, então, pra mim é perfeitamente razoável que aquilo que eu tinha previsto no começo do ano ou no ano anterior que seria interessante ou prioridade, a gente constate que não é, e mude, né? Plano é pra mudar mesmo, né? (TÉCNICO 02, CRAS A)

Aqui a gente consegue desenvolver o planejamento e até as coisas que não foram planejadas a gente consegue fazer também. Porque a gente tem que ter essa abertura. Se a gente fica preso só no que foi planejado, as outras coisas que vão chegando pra nós, a gente pode não conseguir absorver e que são às vezes mais importantes do que o que a gente tinha pensado antes. (TÉCNICO 01, CRAS A)

A readequação de atividades conforme o reconhecimento pela equipe da necessidade de se promoverem alterações reforça a relevância da etapa da implementação no ciclo das políticas públicas com especial destaque a interação estratégica (VELARDE, 2007) que os atores locais passam a ter com o contexto no qual se efetivam as ações. Nesse sentido, a premissa de que o processo de implementação também “cria” políticas, e mais ainda, de que os atores responsáveis pela execução dos serviços na ponta da política contribuem expressivamente para isso, parece fazer todo sentido no que se refere ao PAIF.

Por outro lado, quando o CRAS apresenta dificuldades em construir estratégias de organização do processo de trabalho atentas ao plano de ação, o mesmo perde o sentido e

passa a ser mais uma demanda que é cumprida sem conexão com o cotidiano e com a própria oferta do PAIF.

Na verdade é uma falha assim que a gente faz no CRAS que a gente não tem aqui um acompanhamento do Plano de Ação de como deveria ter. (TÉCNICO 04, CRAS B).

A segunda situação se refere a fatores externos ao equipamento expressas em demandas de outras instituições com as quais o CRAS se relaciona ou mesmo acontecimentos nos territórios e que afetam a discricionariedade dos técnicos quanto à adoção ou não de ações adaptativas. Em um dos CRAS, o não cumprimento das ações planejadas se deve em maior medida às demandas advindas dos outros atores institucionais aos quais o equipamento se encontra subordinado. Já no outro, mesmo reconhecendo que essas interferências ocorram, as adequações e mudanças de rota estão mais relacionadas às demandas do território e das famílias.

O que se observa é que a autonomia relativa do burocrata do nível da rua abordada por Lipsky (1996) frente ao cumprimento ou não de regras e de tarefas estabelecidos por seus superiores, é permeada, no contexto de implementação do PAIF, pela tomada de decisões locais, entre equipe e coordenador, em torno de orientações nem sempre claras e atinentes ao trabalho e que não raras vezes restringe a própria discricionariedade dos mesmos que acabam por executar ações que pouco se relacionam com o objeto próprio do PAIF, como demonstra a fala de uma entrevistada:

Agora, hoje você tem que ir a uma reunião da Defesa Civil, hoje tem uma capacitação da Defesa Civil pra ir, hoje você tem que participar de 'não sei o que lá' com o prefeito, evento com prefeito 'não sei aonde,' tem que ir... Interrompe tudo no CRAS pra todo mundo participar. (TÉCNICO 04, CRAS B)

Nessa acepção, os fatores que afetam a autonomia do técnico em relação ao processo de planejamento e execução de seu trabalho se verificam não só nas ações mais gerais definidas a partir do plano de ação, como também nas atividades cotidianas no nível do micro planejamento, como será discutido a seguir.

6.2.1 O grau de controle das tarefas

Dentre as várias atribuições do técnico de nível superior do CRAS previstas no Caderno de Orientações Técnicas, encontra-se a participação em reuniões sistemáticas de equipe e a instituição de rotina de atendimento e acolhimentos dos usuários; organização dos

encaminhamentos; fluxos de informações com outros setores, procedimentos e estratégias de resposta às demandas (BRASIL, 2009).

O planejamento e a organização do cotidiano do trabalho por parte do técnico, da ordem da micro implementação, assumem especial importância na configuração do arranjo institucional que o CRAS irá construir para responder aos objetivos postos. Em se tratando de um ambiente instável como o de execução do PAIF, onde se tem forte influência exercida pelas autoridades sobrepostas e a baixa programabilidade das tarefas frente à heterogeneidade das demandas que se apresentam, a formação e a gestão das equipes de trabalho se torna um desafio expressivo para a gestão do equipamento.

Novamente depara-se com a relativa autonomia do burocrata do nível da rua e com o contexto institucional em que ele se encontra circunscrito para que as operações de planejamento e execução se m factíveis no cotidiano de seu trabalho.

De forma a compreender como se empreende essa tarefa nos CRAS pesquisados, buscou-se identificar a percepção que os técnicos constroem a respeito da rotina de trabalho, do grau de controle que assumem em torno das tarefas e da autonomia que possuem para alterá-la.

Também nesse aspecto observam-se importantes diferenciações entre um CRAS e outro. Para os técnicos do CRAS A, embora o processo de trabalho seja permeado por situações imprevistas e que fogem ao escopo do planejamento realizado, a equipe é constituída de autonomia para buscar soluções para os problemas que se apresentam e alterar uma rotina previamente estabelecida. As leituras que eles fazem em relação ao caráter mais ou menos fixo da rotina de trabalho contribuem para que o exercício discricionário diário ocorra a partir de decisões tomadas por eles mesmos como evidencia a fala de dois dos técnicos:

Minha rotina de trabalho é bastante dinâmica, né? Porque toda semana a gente planeja nossas atividades, a gente senta em reunião de equipe, né? E define nossa agenda semanal. Então a gente tem essa autonomia em equipe de decidir isso e temos autonomia individual também (TÉCNICO 05, CRAS A).

A gente tem as reuniões de equipe que também já estabelecem uma rotina pra gente. A gente tem uma flexibilidade grande, inclusive pra atendimentos também. Qualquer coisa que a gente propõe assim, que não conseguiu encaixar dentro da nossa agenda, a gente tem autonomia pra fazer, acho que a nossa autonomia é muito grande. (TÉCNICO 02, CRAS A)

O exercício da autonomia na tomada de decisões em relação ao planejamento diário de trabalho e à própria rotina resulta na busca por alternativas e soluções frente ao tempo gasto em atividades de caráter mais burocrático (atividade meio). Diante das imbricadas relações

que o equipamento estabelece com os múltiplos atores identificados anteriormente e do caráter brando das tecnologias utilizadas para a sistematização das atividades realizadas pelo serviço, uma questão que surge diz respeito às maneiras pelas quais os técnicos dispõem para lidar com o processo de registro.

Vale ressaltar que a sistematização das informações produzidas pelo CRAS está prevista no Caderno de Orientações como elementos fundamentais para subsidiar a Vigilância Social³² de responsabilidade do órgão gestor. “Todos os serviços socioassistenciais – ofertados no CRAS ou a ele referenciados - deverão manter registros de frequência, permanência, desligamento e atividades desenvolvidas, conforme definido pelo gestor” (BRASIL, 2009, p. 43).

Em Belo Horizonte o registro de informações a respeito do trabalho produzido no CRAS ocorre por meio de dois principais meios. Um denominado de SIGPS – Sistema de Gestão das Políticas Sociais³³ que não está implantado em todos os CRAS do município. O outro é realizado por meio de uma planilha eletrônica no formato *Excel* utilizada pelos dois CRAS entrevistados.

Para os entrevistados, o processo de registro e sistematização das informações na planilha eletrônica tal como orientada pelo órgão gestor, requer aprimoramento por parte dos operadores da mesma, sob pena de se gastar grande quantidade de tempo nessa atividade em detrimento do desenvolvimento do trabalho social com as famílias, ou seja, a interação face a face com o usuário do serviço (atividade fim).

E aqui no CRAS a gente conseguiu dar uma contornada que era principalmente o lançamento das planilhas, né e com a nossa organização (...). Já chegou de eu perder um dia porque eu fui acumulando meus atendimentos, né? E também porque era um atendimento atrás do outro, então eu acabava que eu perdia um dia, imagina só, eram oito horas perdidas pra poder jogar tudo no papel né? (TÉCNICO 03, CRAS A)

O que eu posso reclamar um pouco é do que a gente precisa prestar contas à gestão, né o excesso de planilhas, o excesso de solicitação da informação que eu acho que precisa ser otimizado, né? (TÉCNICO 05, CRAS A)

Eu andei percebendo que é tanta coisa, tanta papelada de uns atendimentos que eu fiz a gente tem menos tempo de perguntar para o usuário: como você está? Como está sua família? Como estão as coisas? Antes isso acontecia naturalmente, antes de tanta burocracia. (TÉCNICO 04, CRAS A)

³² A vigilância social é o desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável (NOB-SUAS apud BRASIL, 2009, p. 43)

³³ O SIGPS é o sistema de gestão de informações do SUAS/BH e está implantado em 18 dos 34 CRAS da cidade.

Para a equipe do CRAS B, a organização interna do processo de trabalho é frequentemente interrompida por demandas externas, para as quais nem o técnico individualmente, nem a equipe em conjunto conseguem modificar. Nesse caso, a percepção dos entrevistados é de que não possuem autonomia para programar o cotidiano de trabalho que, via de regra, se encontra à mercê da imprevisibilidade das demandas externas ao equipamento.

Temos uma agenda, porém as atividades aqui do CRAS são muito inconstantes. De repente surge reunião lá na regional, vou ter que ir, aí não dá pra seguir essa agenda. Muda muito essa agenda. (TÉCNICO 02, CRAS B)

Tem uma escala de atendimento, né? E de acordo com o que vem... com o que é posto pelos outros gestores, né? Numa gestão imediata a gente altera. Mas, mediante isso, né? Mediante à outros afazeres. Mas, nada que seja posto pela “gente”. (TÉCNICO 03, CRAS B)

Essa questão dos cargos comissionados: Às vezes os interesses políticos vão no sentido completamente oposto do que está proposto e isso prejudica demais, até a atuação da gente aqui. (TÉCNICO 01, CRAS B)

Observa-se que ainda que os equipamentos se encontrem sob uma orientação e normatização mais genérica em relação ao processo de planejamento das atividades, o que ocorre a partir da articulação entre as diretrizes do nível federal e do município, recai sobre o CRAS a busca por alternativas e soluções em torno da regulação necessária entre a autonomia interna da equipe e o atendimento às demandas apresentadas no cotidiano, seja pelo contexto institucional, seja por demandas próprias ao território onde cada equipamento se localiza.

Situações como estas foram discutidas por Martinez Nogueira (1998) em sua análise sobre as políticas sociais:

De igual manera, el problema de gestión consiste en resolver los conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinizado y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía y las demandas de los receptores de las prestaciones (MARTINEZ NOGUEIRA, 1998, p. 06).

A gestão local do equipamento, sob responsabilidade do coordenador do CRAS em contato com a equipe técnica, se vê entrelaçada em situações como as descritas acima que colocam em evidência a necessidade de produção de alternativas diante do imperativo de oferecer respostas e atender concretamente ao usuário do serviço. Disso depende o contato direto entre os operadores e os destinatários, da natureza das relações que passam a se constituir a partir de então, da disposição do técnico frente ao sujeito à sua frente com suas demandas e necessidades, como será discutido a seguir.

6.2.2 A interação com os usuários e as alternativas construídas

Todos os técnicos entrevistados reconheceram que a alta interação intrínseca ao trabalho no PAIF representa importante oportunidade para a construção de vínculos com os usuários da política. Não só pela própria natureza do trabalho que requer contatos constantes com os destinatários do serviço por meio de entrevistas, participação em grupo, visitas domiciliares, entre outras atividades, como também pela necessidade de estabelecimento de estratégias de aproximação e comunicação necessárias ao funcionamento do serviço.

Eu acho que o PAIF em si, por ele mesmo promove maior interação até mesmo porque a gente sai sempre pra rua, faz cortejo né? As ações comunitárias promovem esse grau de interação, porque não é só usuário que vem aqui né, nas visitas domiciliares a gente se aproxima bastante da vida cotidiana do usuário (...)
(TÉCNICO 03, CRAS A)

A construção de estratégias de estabelecimento de vínculos com os usuários perpassa, pela análise das entrevistas, por duas características gerais que sugerem a existência de “estilos de interação” (LOTTA, 2012) adotados pelos profissionais perante o contato direto com o usuário. Uma característica está mais voltada a um padrão mais formal de interação entre o burocrata do nível da rua e o usuário do serviço, sugerindo um estilo mais afeto ao perfil do burocrata clássico descrito por Weber (1947) de impessoalidade das relações. A segunda se vincula a um estilo mais informal por meio do qual o profissional procura lançar mão de algumas estratégias de aproximação do usuário que possam facilitar a construção de vínculos entre ambos.

Uma forma citada por alguns entrevistados busca demarcar a relação de trabalho presente no contato que se estabelece quando o usuário demanda atendimento ou outra intervenção do PAIF. Por essa forma, percebe-se a adoção de um estilo mais formal por parte do técnico e que de alguma maneira está submetida às condições institucionais presentes que irão ou não garantir o atendimento da demanda apresentada ao profissional, como fica evidenciado na fala abaixo:

Eu não tenho muito meio termo, não. É isso, é isso. Então vamos fazer da forma como tem que ser feita. Apesar de ser ruim em alguns aspectos, em alguns atendimentos, não é ruim não. Principalmente se o que a pessoa veio demandar aqui, não tem retorno. Se ela chega e não consegue minimamente compreender o que deve fazer ou alcançar o que ela veio fazer aqui, aí não tem nenhuma interação. Aí tem um afastamento muito grande... (TÉCNICO 03, CRAS B).

O relato traz à tona a dificuldade de consenso em torno da oferta do serviço. O que o PAIF tem a oferecer de fato? Trata-se de um espaço restrito à escuta das demandas trazidas pelos usuários? Para além dos encaminhamentos realizados, qual é a intervenção própria do PAIF? As respostas a essas questões são dadas de diferentes formas pelos profissionais. Conforme interpretam e compartilham dos objetivos anunciados pela política, se engajam e se comprometem com a produção de sentido e significado para o trabalho que executam. Obviamente que esse processo se encontra permeado por influências de fatores organizacionais como descreve Lotta (2012), tais como as regras, normas e procedimentos institucionais e o poder que exercem ou não sobre a formação de preferências dos trabalhadores

Ainda que não estejam claros e que sejam compartilhados os objetivos e conhecidos os meios de alcançá-los, reconhece-se a necessária construção de relações pautadas no respeito e no direito ao atendimento digno. Alguns técnicos adotam estratégias menos formais de aproximação com os usuários e tentam produzir relações mais horizontais pautadas pela criação de aprendizados e de apoio.

Aí eu estava conversando com um desses dias, aí eu chamo ele sempre de Alisson né, aí eu fui conversar com ele sobre o apelido dele, ele falou assim: “eu gosto muito de você, porque você me chama pelo nome, sabe”? (TÉCNICO 01, CRAS A)

É muito forte essa relação, essa interação depende muito da gente depende muito também de como a gente vai tá, às vezes acaba com a gente, que é impressionante assim como que você entra na sala e sai acabada assim e outras pessoas não, a pessoa também é cheia de problemas e a pessoa te faz bem e é a troca é muito intensa, é muito intensa mesmo a relação, é muito forte! (TÉCNICO 01, CRAS B)

Acho que escuta assim resume tudo, se você não tiver a capacidade de escuta isso é muito mais difícil do que a gente imagina, porque eles têm uma necessidade muito grande de falar né e a gente está com um tanto de resposta pronta, você entender que você precisa escutar muito mais e que um atendimento só não é suficiente que você vai ter que escutar isso por muito tempo. Então nossa capacidade de escuta é a nossa principal ferramenta né de criação de vínculos e a nossa principal deficiência. (TÉCNICO 04, CRAS A)

6.3 Entre o prescrito e o real: as conexões dos burocratas do nível da rua com os objetivos da Política de Assistência Social

Nessa seção o foco concentra-se na identificação, a partir das falas dos técnicos, das concepções sobre os objetivos e estratégias da política e de como os técnicos traduzem tais percepções na prática dos serviços.

6.3.1 O que pretende o SUAS?

Conforme discutido anteriormente, dadas as características próprias da Política de Assistência Social no quadro mais amplo de tipologia de políticas sociais traçado por Martinez Nogueira (1998), a atuação do técnico responsável pela entrega dos serviços socioassistenciais assume especial relevância no contexto de implementação dos mesmos. Isso porque, em virtude do caráter brando da tecnologia empregada para materializar objetivos e intenções da política, o trabalho do burocrata do nível da rua acaba por se constituir ele mesmo na principal “tecnologia” da Assistência Social.

O exercício discricionário desse profissional, entendido aqui pela tomada de decisão e pela definição de meios e estratégias mais adequados para alcançar os objetivos postos, perpassa pela visão que ele constrói em torno dos objetivos da Política e do próprio PAIF.

Dessa forma, a pesquisa procurou conhecer as compreensões dos profissionais responsáveis pela execução do PAIF em torno dos objetivos da política de Assistência Social e os do PAIF, buscando identificar possíveis alinhamentos ou divergências entre as concepções anunciadas pelos documentos normativos e a visão dos profissionais em torno das mesmas. Além disso, pretendeu examinar a percepção dos entrevistados em torno do grau de conflito entre os objetivos anunciados e os meios pretendidos para alcançá-los e das estratégias por eles utilizadas para tradução das intenções em ações concretas.

A análise das entrevistas demonstra a ambiguidade de objetivos intrínseca à Política de Assistência Social percebida não só pelas distintas interpretações dadas pelos técnicos em torno dos objetivos aos quais se propõe a Assistência Social, como também pela imprecisão contida nos próprios documentos normativos.

Conforme prevê a LOAS em seu artigo 2º, constituem objetivos da política a proteção social, a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. Nos termos da Lei, os objetivos estão assim descritos:

- I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais;
Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

Os objetivos anunciados pela LOAS constituem um padrão normativo que, conforme discute Martinez Nogueira (1998), se propõe a promover impactos sobre situações de bem estar ou sobre as capacidades de indivíduos ou famílias, o que por si só implica em múltiplas interpretações possíveis a respeito da natureza e dos propósitos que tais prescrições projetam. Diante deste cenário e dado que pouco se prescreve sobre a adoção de meios mais eficazes para alcance de tais propostas, recai sobre o operador da política, em seus distintos níveis, a responsabilidade por imprimir sentido aos serviços socioassistenciais propostos que deem conta de indicar o alcance dos resultados previstos. Tal condição é ainda mais presente no que se refere aos profissionais responsáveis diretos pela execução das políticas, como é o caso do técnico do PAIF.

Dito de outra forma, o técnico do PAIF precisa estar suficientemente “antenado” para os propósitos mais amplos da política a fim de que consiga vislumbrar estratégias de intervenção capazes de informar o alcance da ação pretendida, ainda que se perceba diante de propósitos pouco claros e diretivos o suficiente.

Outra importante referência normativa em torno dos objetivos da Assistência Social é encontrada na PNAS. Nela, a perspectiva de integração da política com as demais políticas públicas aparece de forma mais explícita para fazer enfrentamento às desigualdades socioterritoriais. Além disso, insere-se a categoria de garantia de mínimos sociais e provimento de condições para atender o que se denomina de “contingências sociais” e à universalização de direitos sociais. Os objetivos da política são traçados nos seguintes termos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p.33)

Uma vez descritos os objetivos da política a partir de seus principais documentos normativos interessa entender como eles são interpretados pelos técnicos dos serviços socioassistenciais. Observa-se que a opinião dos entrevistados a respeito dos objetivos da

Assistência Social encontra-se fortemente vinculada à perspectiva da viabilização de acesso aos demais direitos sociais. Alguns a situam como política de enfrentamento às desigualdades sociais como se pode ver na fala do técnico do CRAS B:

É igual, o SUAS também assim, a Política de Garantia de Direitos e tudo é muito bacana mesmo assim de se ver. Deveria ser isso mesmo, né? Garantia de Direitos, o Acesso Universal mesmo que é minimizar o absurdo que é a desigualdade do País e tudo. (TÉCNICO 04, CRAS B).

A perspectiva de garantia de mínimos sociais conforme preveem a LOAS e a PNAS também foi identificada no relato dos técnicos e aparece de forma mais explícita no relato de um técnico do CRAS A:

Olha, o grande objetivo do SUAS é tentar... tentar distribuir um pouco mais da renda né? É... diminuir as condições de vulnerabilidades sociais. É... tentar contribuir pra que as vulnerabilidades diminuam. Então, o SUAS, ele... eu entendo que ele trabalha mais ou menos na posição de tentar complementar o que as outras Políticas Públicas não conseguem. (TÉCNICO 03, CRAS A).

Embora a visão da maior parte dos entrevistados em torno dos objetivos da política tenha convergido com as prescrições normativas, o grau de ambiguidade dos mesmos pôde ser evidenciado a partir do relato de uma das entrevistadas. Para essa técnica os objetivos propostos se apresentam de forma tão ampla que não se torna possível viabilizar condições através da política para alcançá-los, o que gera descrença e desmotivação frente ao trabalho cotidiano.

Eu entendo que a Assistência seria uma forma de... de emancipar no sentido de diminuir as desigualdades, né? De ter mais equidade... Mas, não vai alcançar, não vejo que nesse país, nesse contexto que a gente tem. Então, no meu ponto de vista é que o SUAS é em vão. Tem um objetivo que não é pra ser alcançado. (TÉCNICO 03, CRAS B).

Outro aspecto importante a ser ressaltado em torno da visão sobre os objetivos da política diz respeito à crítica que um entrevistado elabora em torno da discussão sobre a especificidade da proteção de Assistência Social. Para ele, a dimensão de viabilização de acesso às demais políticas públicas segue sendo como o principal objetivo a ser alcançado pela Assistência Social, a despeito de uma possível oposição entre essa perspectiva e a produção de um campo próprio de proteção.

Eu tenho pra mim que a Assistência só existe, porque não existem as outras Políticas, se as outras Políticas todas existissem e funciona sem, a Assistência perdia a função de existir. Se você cortar tudo sabe? A gente perde a razão de existir, porque nosso objetivo, nosso foco seria a questão dos vínculos e a questão das vulnerabilidades, né? Mas, o que são as vulnerabilidades? É a ausência das outras

Políticas. Tem assim, do ponto de vista até meio psicossocial assim, vulnerabilidades que a pessoa tem mesmo por dificuldades de lidar com situações de risco, mas as situações de risco em si, são carências de Políticas ou até de acesso ao mercado também, né? Acesso ao mercado de trabalho. (TÉCNICO 02, CRAS A).

As percepções dos burocratas do nível da rua em torno dos objetivos da política reiteram a questão dos embates e contradições em torno da concepção da proteção social de Assistência Social, conforme aponta Sposati (2009). Tais embates podem ser identificados não só nos próprios documentos normativos por meio das definições amplas presentes na LOAS e na PNAS, como também nas interpretações que os técnicos constroem à respeito dos mesmos.

O que se pode observar é que coexistem visões fortemente vinculadas à dimensão de viabilização de acesso às demais políticas públicas como também à abordagem de intervenção nas situações de “vulnerabilidades relacionais”. O objetivo do SUAS:

Ele é bem interessante, promoção de direitos né? Fortalecimentos dos vínculos familiares e comunitários. (TÉCNICO 3, CRAS A).

Nesse sentido, os embates em torno de um possível denominador comum à respeito dos objetivos da Assistência Social, seguem presentes no processo de consolidação do SUAS e envolvem de forma significativa todos os atores engajados com a política, em especial, aqueles responsáveis por dar “corpo” às intenções anunciadas no arcabouço normativo, inseridos no processo de implementação dos serviços socioassistenciais.

A pesquisa demonstrou haver também consensos e divergências a respeito dos objetivos do PAIF e dos meios empregados para operacionalizá-los, conforme será discutido a seguir.

6.3.2 Os objetivos do PAIF na visão de quem o executa

Se as percepções dos burocratas do nível da rua são diversas em relação aos objetivos mais amplos da Assistência Social, no caso do PAIF, o que se observou foi uma maior convergência entre as prescrições dos documentos normativos e as visões dos técnicos.

O relato de todos os técnicos entrevistados foi unânime em relação à compreensão do papel do PAIF no contexto de prevenção às situações de vulnerabilidades e riscos sociais por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, em concordância com o que

dispõem os Cadernos de Orientações do CRAS (BRASIL, 2009) e do PAIF (BRASIL, 2012), além da própria Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009).

Todavia, os alinhamentos em torno dos objetivos aos quais se propõe o serviço não são facilmente traduzidos em meios de alcançá-los, situação que reforça o alto grau de conflitos entre objetivos e meios, presente no processo de implementação (BERMAN, 1978).

Nesse caso, a pesquisa demonstra haver maior incidência a respeito da percepção desses conflitos no CRAS B do que no CRAS A. Para os profissionais do segundo CRAS, parece haver uma desconexão entre os objetivos anunciados pelo serviço e a capacidade estatal instalada para alcançá-los, como ilustra a fala de um dos entrevistados.

Vejo no PAIF que você consiga trabalhar vínculos familiares e comunitários para que você tenha o fortalecimento dessas famílias, para que elas não tenham seus direitos violados e isso agente pouco faz ou quase não faz. (TÉCNICO 03, CRAS B)

Outro ponto de vista recorrente entre os profissionais do CRAS B foi a descrença no tocante à viabilidade de intervenção do PAIF nas dimensões relacionais da vulnerabilidade diante de um contexto de exposição às desigualdades e de negação de direitos sociais básicos, como se pode perceber a partir do relato de dois entrevistados.

Mas eu acho que não tem nem o que explicar, é meio irreal, se não consegue nem o básico, senão consegue nem dar a comida como que vai trabalhar o vínculo familiar na família, na criança que tá ali chorando de fome? (TÉCNICO 04, CRAS B)

É contraditório, né? Num território em que as pessoas têm que se afastar de muitas coisas, querer proporcionar o vínculo. O fortalecimento de vínculos... (TÉCNICO 03, CRAS B)

Por outro lado, para os profissionais do CRAS A o objetivo anunciado de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários representa um meio de garantia de acesso e atendimento aos direitos sociais. Os relatos permitem considerar que, na visão desses profissionais, o fortalecimento de vínculos não seria um fim em si e sim um meio pelo qual as intervenções promovidas pelo serviço possam garantir que o usuário alcance maiores patamares de acesso aos direitos. Vejamos os depoimentos de dois dos entrevistados desse CRAS:

Acho que o nosso objetivo é... A gente consegue fazer isso pondo o usuário pra refletir sobre a vida dele, sobre a vida, sobre a realidade e sempre lembrando que é usuário/indivíduo, usuário/família, usuário/Comunidade. (TÉCNICO 03, CRAS A)

O PAIF tenta trazer algumas famílias pra mais perto das Políticas Públicas, tirar elas de uma situação passiva em relação à vulnerabilidade. (TÉCNICO 02, CRAS A)

As diferenças identificadas entre um CRAS e o outro no que se refere às visões dos profissionais com referência à conexão entre objetivos e meios de alcançá-los, também foram observadas quanto às percepções elaboradas em torno da adequação entre as atividades realizadas e a efetividades das mesmas. A equipe do CRAS B aponta alguns fatores intervenientes que podem comprometer o alcance das intenções anunciadas para o PAIF e que se relacionam às tecnologias disponíveis para o desenvolvimento do trabalho.

As orientações disponíveis para direcionar metodologicamente os profissionais quanto às atividades que compõem o desenvolvimento do trabalho social com famílias, da mesma forma que os objetivos do serviço, apresentam baixo grau de programabilidade e carecem de instrumentos de verificação no tocante a validade e eficácia sobre os impactos produzidos. Dessa forma, a incerteza em torno do alcance ou não dos objetivos pretendidos permeia todo o processo de execução do trabalho cotidiano e implica, muitas vezes, em conflitos entre os atores envolvidos acerca da definição dos meios mais ou menos adequados a serem utilizados.

Tem que ser mais bem estruturado, para que minimamente os objetivos alcancem realmente a população. Até o momento eu vejo, eu sinto que é gestão pela gestão. Tudo que é posto é muito bacana, mas na prática é muito diferente. Então eu acho que tinha que haver um empenho maior, para ver como é a prática desse território, cada território tem suas particularidades. (TÉCNICO 03, CRAS B)

Eu não vejo assim que isso tudo vai me instrumentalizar, me dá condições de trabalhar a família e conseguir com que tenha um resultado no trabalho. (TÉCNICO 02, CRAS B)

Por outro lado a percepção a respeito das tecnologias a serem utilizadas no desenvolvimento do trabalho, não assume o mesmo grau de inadequação à realidade na visão dos profissionais do CRAS A. O relato de todos os entrevistados desse CRAS revela convergência entre as atividades prescritas e as realizadas na prática. Contudo, não deixam de pontuar os desafios presentes no cotidiano de execução das ações prescritas pelos Cadernos de Orientações no cotidiano de trabalho. Os depoimentos a seguir exemplificam essas considerações.

Eu acho que as pessoas que fizeram esses textos, que redigiram, elas tiveram uma inspiração muito grande pra editar estes textos, né? Tudo que a gente mantém, tenta fazer aqui, que a gente faz, que a gente tenta executar é pertinente ao que tá escrito... A gente consegue se identificar na prática com o que tá na teoria lá, né? (TÉCNICO 05, CRAS A)

Fazer grupo é uma coisa muito complexa, a gente acerta, a gente erra dando muita cabeçada, fazendo para ver. Às vezes a gente identifica um técnico que tem facilidade para fazer oficinas. Também queremos fazer trocas com outros Cras, pessoas que já fizeram experiências que deram certo. (TÉCNICO 4, CRAS A)

Nota-se claramente a presença de divergências em torno de uma mesma questão: se as atividades prescritas para a realização do PAIF são adequadas para subsidiar o profissional a desenvolvê-las e se são também suficientes para alcançar os objetivos postos para o serviço. Em um caso elas se revelam inadequadas e insuficientes e noutra assertivas quanto às prescrições.

Apesar de não ter sido objeto de investigação quais seriam os elementos que influenciam a produção dessas divergências de compreensões, a pesquisa realizada sugere que fatores relacionados à gestão interna do CRAS e, especialmente afetos ao conjunto de princípios e valores dos profissionais envolvidos com a execução do serviço frente às tarefas a serem realizadas, demonstram ser estruturantes nesse processo.

Embora a natureza qualitativa da pesquisa em tela não permita generalizações, a análise realizada a partir das percepções dos entrevistados reforça que o papel do burocrata do nível da rua na execução do PAIF se torna crucial para determinar as estratégias pelas quais o serviço será prestado no território onde atua.

Conforme observou Oliveira (2012) na análise da discricionariedade do policial, características de natureza semelhante podem ser notadas no trabalho do técnico do PAIF. Isso porque a natureza das funções desempenhadas pelo técnico não pode ser claramente definida, a execução das tarefas são submetidas aos imperativos da situação à qual se apresentam as demandas, tornando a própria execução do serviço dependente da iniciativa do profissional. Este irá selecionar, conforme a autonomia que dispõe, quais atividades irá desempenhar a partir do conjunto de valores nos quais acredita.

Dessa forma, as variações observadas na visão que os técnicos constroem a respeito dos objetivos do serviço, são influenciadas pela formação do conjunto de valores e princípios que cada profissional compartilha e dos significados que eles dão a esses objetivos quando da realização do trabalho na interação direta com o usuário.

Essas atividades prescritas no PAIF, de certa forma elas confluem pra o que eu estudei pra o que eu aprendi na Faculdade, né? E também pelas coisas que eu faço né? Lógico precisa de alguns pequenos ajustes.. (TÉCNICO 3, CRAS A)

Nesse sentido, as traduções que os burocratas do nível da rua elaboram a respeito do conjunto de objetivos e princípios da política e do serviço, representam expressivo elemento estruturante para o processo de implementação do PAIF. Por meio de tais traduções estabelecem-se os principais pontos de partida para a oferta do serviço e o desenvolvimento do trabalho, além de compor o exercício discricionário do técnico do CRAS.

Outras significativas interpretações foram elaboradas pelos entrevistados com referência às seguranças sociais e às atividades realizadas pelos profissionais mais diretamente relacionadas a elas, como será visto a seguir.

6.4 As seguranças sociais: os significados da proteção de Assistência Social sob a ótica de quem materializa a política

Essa subseção se propõe a apresentar as reflexões e interpretações que os técnicos do CRAS elaboram em torno de uma categoria fundamental abordada no presente trabalho: as seguranças sociais.

Conforme dispõe a legislação da Assistência Social a proteção social, a vigilância social e a defesa de direitos constituem as funções da Política. Para Sposati (2009) as seguranças sociais estão intrinsecamente relacionadas ao conteúdo de proteção social que a Assistência Social adquire de forma mais contundente a partir de sua incursão na Seguridade Social Brasileira em 1988.

O argumento defendido no capítulo dois da presente dissertação é o de que a garantia das seguranças sociais pela política de Assistência Social seria a estratégia pela qual se estabelece a especificidade de proteção social da Assistência no contexto de proteção social previsto pela seguridade social brasileira.

Tendo em vista a discussão em torno das visões e interpretações produzidas pelos burocratas do nível da rua sobre os objetivos da política, interessa de modo especial compreender as percepções e traduções que os mesmos elaboram em torno das seguranças sociais mais diretamente relacionadas ao PAIF.

Nesse sentido, uma questão importante a ser abordada se refere aos sentidos atribuídos às seguranças sociais pelos profissionais no cotidiano de implementação do PAIF. Os técnicos compartilham das concepções de seguranças abordadas nos documentos normativos da Assistência Social? Quais seriam as atividades realizadas por eles que indicariam correlações com a oferta de uma ou mais seguranças previstas?

A pesquisa demonstrou que as seguranças sociais assim como os objetivos mais amplos da política, representam, na visão dos profissionais, valores de difícil tradução no processo de implementação do PAIF, conforme se discute a seguir.

6.4.1 Segurança de Acolhida

A segurança de acolhida assume distintos significados ao longo das formulações dos documentos normativos da política de Assistência Social. Para a PNAS, se refere à noção de abrigo, de oferta de serviços à população em contexto de rompimento de vínculos familiares e comunitários ou de desastres e calamidades. Na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), na NOB (2012) e no Caderno de Orientações do PAIF (2012), a segurança de acolhida assume outros significados que vão desde a provisão de infraestrutura acolhedora (espaços físicos adequados, sigilo profissional, etc); o estabelecimento de um padrão respeitoso de interação entre profissional e usuário; atendimento às demandas e necessidades apresentadas; prestação de informações, não se restringindo, portanto à provisão de espaço físico para atendimento de necessidades de abrigo, vestuário, alimentação, repouso e higienização previstos inicialmente na PNAS.

Retoma-se aqui a discussão da ambiguidade de objetivos e do grau de incerteza em torno da validade à qual a teoria ou a tecnologia da política se fundamenta conforme argumenta Berman (1978). Isso porque em cada um dos documentos que norteiam os profissionais responsáveis pela execução dos serviços socioassistenciais, a segurança de acolhida adquire um sentido distinto do outro. Com isso, se as prescrições contidas nos documentos que subsidiam a execução dos serviços apresentam contradições em termos de conceitos, como traduzi-las a partir da execução das atividades do PAIF?

Dado que é o burocrata do nível da rua que, no exercício de sua discricionariedade, é quem traduz as intenções em ações concretas frente à interação direta com o usuário, definições conceituais imprecisas - como sugere ser o conceito de segurança de acolhida a partir das formulações institucionais da política de Assistência Social - tornam essa uma operação de difícil execução.

Acresce-se a essa questão a orientação contida no Caderno de Orientações do PAIF (2012, v. 02) que prevê a acolhida como uma atividade que compõe as ações do serviço. Além de constituir o conjunto de valores aos quais se inscreve a categoria de seguranças sociais, a acolhida pertence também ao campo das metodologias adotadas no desenvolvimento do serviço.

A acolhida é, na maioria das vezes, o processo de contato inicial de um indivíduo ou família com o PAIF - não raras vezes é o primeiro contato “qualificado” da família com o SUAS. Consiste no processo inicial de escuta das necessidades e demandas trazidas pelas famílias, bem como de oferta de informações sobre as ações do

Serviço, da rede socioassistencial, em especial do CRAS e demais políticas setoriais. (BRASIL, 2012, p. 17)

Nessa acepção, a acolhida ora é tratada no campo de objetivos a serem alcançados por meio das ações dos serviços socioassistenciais, ora é ela mesma uma atividade que compõe o trabalho social com famílias realizado pelo PAIF. Essa situação pôde ser observada na pesquisa quando a maioria dos entrevistados se refere à acolhida enquanto ação, a atividade de acolhida em si, conforme prevê o Caderno de Orientações do CRAS.

Ah, a Segurança de Acolhida é as pessoas serem recebidas mesmo né, serem bem recebidas. Ela pode vir pedir um simples documento, marcar uma carteira de trabalho, mas ela se sente acolhida. (TÉCNICO 04, CRAS B)

É a primeira vez que aquela família procura o CRAS, e aí você vai apresentar quais são os serviços para que ela conheça, para que possa acessar aqueles serviços, agente faz essa acolhida individualizada, no momento de fazer o cadastro, saber das demandas. (TÉCNICO 02, CRAS B)

Observou-se também a identificação da garantia dessa segurança ao longo de um processo de trabalho com as famílias atendidas pelo serviço, o que pode representar uma visão da acolhida para além do primeiro contato do usuário com o PAIF.

Eu tento fazer daquilo ser algo especial. Uma segurança de Acolhida, não só da acolhida do PAIF, mas a acolhida em todo o processo, enquanto todo o processo, a primeira vez, a segunda, a terceira. Se for olhar no Centro de Saúde, tem usuário que vai ao Centro de Saúde quebra tudo e aqui não quebra, por exemplo, né? (TÉCNICO 03, CRAS A)

Eu acho que você acolhe o tempo todo esse usuário. É todo o momento que esse usuário vem aqui. A forma que todos nós aqui atendemos, a maneira que você lida com o jeito que esse usuário chega no CRAS. (TÉCNICO 01, CRAS A)

Nesse caso, quando a segurança de acolhida ultrapassa a ação em si, compreendida como a primeira vez em que o usuário é atendido pelo serviço, ela envolve todos os profissionais do CRAS para além da equipe técnica e reforça a natureza da alta interação intrínseca ao PAIF. É o que afirma o técnico do CRAS A:

Então, essa segurança de Acolhida, eu acho que ela tem a ver com a interação da equipe com a valorização de cada profissional, desde os Serviços Gerais, a pessoa que faz o serviço de faxina até o porteiro, né? (TÉCNICO 05, CRAS A)

Sob essa perspectiva, o técnico acredita que a garantia dessa segurança pode ser percebida a partir dos retornos que o CRAS recebe dos próprios usuários a respeito do trabalho desenvolvido pelo equipamento.

Quando a comunidade dá o retorno pra gente de que eles conseguem ser escutados aqui no CRAS, eu acho que segurança de Acolhida já começa a fazer um efeito bastante positivo, né? Então, essa acolhida ela tem um papel... Porque a comunidade, ela vê o CRAS né? Ou como uma coisa ruim ou uma coisa boa. (TÉCNICO 05, CRAS A).

Entretanto, um entrevistado chama atenção para uma dimensão da acolhida para qual ele a relaciona com a efetividade dos encaminhamentos, ou a capacidade de resposta do serviço às demandas que as famílias apresentam quando procuram por atendimento.

Teve uma família, uma mãe que chegou aqui no CRAS e falou que tudo o que ela solicitava aqui, em nada era atendida. Então, o que a gente tem a ofertar é muito pouco. Então, às vezes o que a gente oferta não é suficiente, o que a gente encaminha não ocorre, então rompe essa relação também. (TÉCNICO 03, CRAS A)

A preocupação do entrevistado está diretamente relacionada ao que prevê a portaria de Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais que relaciona a segurança de acolhida ao recebimento de “orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos”. (CNAS, 2009, p.44)

Os relatos dos entrevistados permitem considerar que a ambiguidade e falta de clareza na concepção da segurança de acolhida contida nos documentos normativos é também percebida pelos técnicos responsáveis pela implementação do PAIF. A depender da maneira como o profissional compreende, interpreta e traduz essa segurança, além de fatores que ultrapassam seu exercício discricionário³⁴, inicia-se um processo de construção de vínculos com os usuários que pode levar ou não à produção de reconhecimento do PAIF como espaço que garante “segurança de acolhida”.

Na opinião dos entrevistados, a garantia dessa segurança está muito relacionada à dimensão da escuta profissional, ao padrão de interação que se estabelece entre o técnico e o usuário a partir do primeiro contato entre eles e da capacidade que o serviço dispõe de construir vínculos com as famílias que acessam o CRAS.

³⁴ Refere-se aqui às condições de infraestrutura presentes em cada CRAS que podem viabilizar ou comprometer o sigilo profissional, dado que algumas salas de atendimento não possibilitam a privacidade necessária para o atendimento técnico.

Entretanto, tendo em vista que as seguranças seriam a estratégia de materialização da proteção social de Assistência Social, há que se considerar que a garantia de efetividade das ações que compõem essa segurança, certamente ultrapassa essa dimensão da interação. Vejamos as considerações dos profissionais a respeito das outras duas seguranças relacionadas ao PAIF.

6.4.2 Segurança de Desenvolvimento de Autonomia

Se nos parece controversa a falta de consenso e clareza em torno do conceito de segurança de acolhida, no caso da segurança de desenvolvimento de autonomia, essas questões se mostram ainda mais nebulosas. A começar pelo próprio conceito de autonomia previsto nos documentos normativos, até as distintas concepções assumidas pelos profissionais envolvidos, a tradução dessa segurança pelos operadores do PAIF parece estar ainda num horizonte de difícil alcance.

A análise das entrevistas demonstrou coexistirem, entre os entrevistados, duas concepções em torno da concepção de autonomia e, conseqüentemente das estratégias desenvolvidas junto aos usuários que possam indicar o alcance dessa segurança. A primeira encontra subsídio na própria trajetória histórica da provisão de serviços socioassistenciais cuja prática, discutida no capítulo dois, esteve alicerçada em ações que acabavam por reiterar a condição de marginalização de acesso do usuário aos direitos sociais.

Trata-se de uma visão da autonomia fortemente vinculada ao ideal de superação da dimensão monetária da pobreza por meio da realização de atividades de cunho “formativo” cuja expectativa de resultado seria a geração de renda. Tais concepções ainda encontram espaço no contexto de realização das atividades do PAIF, em especial nas oficinas e trabalhos coletivos, onde prevalecem no campo de um resultado a ser alcançado e que compõe de certa forma, o imaginário tanto dos técnicos quanto dos usuários do serviço.

A gente fez um grupo agora em outubro de Culinária que o pessoal vivia pedindo (...). E ao mesmo tempo aprender fazer aquilo ali, é uma possibilidade de autonomia, ela pode... Não sei se pode ser geração de renda e tudo, mas aquilo ali pode proporcionar uma forma de autonomia pra ela de conseguir dali gerar uma renda. (TÉCNICO 04, CRAS B)

Na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) as aquisições previstas para os usuários do PAIF relacionadas a essa segurança não fazem menção a ações que vislumbrem a geração de renda como horizonte de alcance. Em geral, o desenvolvimento de autonomia se encontra correlacionado à vivência de experiências que contribuam para a construção de projetos de vida, espaços de livre expressão e reivindicação, experiências de fortalecimento e expansão da cidadania, ampliação do universo informacional e cultural. Tais formulações carecem de precisão e acabam por se tornarem muito amplas e pouco claras em termos de construção de metodologias e atividades capazes de produzir tal autonomia.

A outra concepção de autonomia identificada nos relatos dos entrevistados diz respeito ao desenvolvimento de capacidades para o exercício do protagonismo do usuário diante das situações de vulnerabilidades nas quais se encontra circunscrito. Para tanto, os técnicos ressaltam que o trabalho de informação, orientação e encaminhamento, além do vínculo que estabelecem com os usuários, representam importantes estratégias que indicam a garantia dessa segurança. Os relatos abaixo ilustram bem essa visão.

A pessoa, ela mesma dizer o que quer e não quer, é direito dela se ela não quer fazer mais o acompanhamento aqui, tem esse direito e tem que aprender essa autonomia de decisão. (TÉCNICO 02, CRAS B)

É trabalhar com a família o desenvolvimento de autonomia de todos os membros dessa família. Em relação a eles mesmos, refletirem a respeito da vida deles, o que eles acham do serviço, que é um direito deles. Não achar que estamos fazendo favor. Também e trabalhar a questão de serem mais participativos dentro da comunidade. (TÉCNICO 01, CRAS B)

Os relatos reforçam uma leitura compartilhada pelos entrevistados de que o trabalho de informação e esclarecimento prestado nos espaços de atendimento do serviço parece representar um primeiro ponto de partida para a garantia dessa segurança. A tomada de decisão do usuário, a capacidade de opinar e o reconhecimento dos direitos sociais obtidos a partir do contato com o PAIF, foram pontos citados em todos os relatos.

Ainda que não se tenha construído consenso em torno do referencial teórico que orienta a concepção de autonomia prevista nos documentos normativos, os burocratas do nível da rua procuram eles mesmos desenvolver atividades que se aproximem do que eles acreditam ser o caminho que leva a esse patamar. “O conhecimento gera autonomia. O reconhecimento desse espaço para reflexão como sendo dele, como sendo um direito.” (TÉCNICO 01, CRAS A)

Nesse sentido, a oferta de espaços que proporcionem aos usuários experiências de reflexão sobre direitos acaba por se constituir na principal estratégia adotada pelos profissionais para garantir essa segurança. Com isso, os usuários adquirirão conhecimento para então serem capazes de tomar decisões e acessar seus direitos poderia ser a síntese encontrada pelos técnicos do CRAS que melhor ilustra a oferta da segurança de desenvolvimento de autonomia.

Conhecimento dos direitos, minimamente eles saem daqui sabendo, de acordo com a demanda deles, que eles têm direitos a determinados bens e serviços, que tem que ser ofertados pelo poder público, né? Que só a Assistência Social não garante, mas que ele vai ter que ir nos locais adequados. (TÉCNICO 03, CRAS B)

Vale a pena ressaltar a leitura de um entrevistado a respeito da concepção de autonomia que ele identifica ao longo do desenvolvimento de seu trabalho junto à algumas famílias. O técnico se refere ao que denomina de “gestão da rede de dependência”, ou seja, a capacidade de o usuário de identificar sua rede de apoio e acessá-la conforme suas necessidades.

Foge um pouquinho dessa característica do liberal né? Da Autonomia enquanto Autodeterminação, disso ser diferente da dependência, porque dependentes todos nós vamos ser pra sempre, mas o que a gente pode fazer é gerir isso. Isso se encaixa muito bem no PAIF. Eu acho que o PAIF é um bom articulador pra essa rede, sabe? A gente pode até pensar mesmo desses encaminhamentos, desses acessos que a gente promove e até mesmo do usuário aprender a fazer essa gestão, né? Até mesmo a gente já tem usuários aqui que... igual, tem uma família que eu acompanhava que passou seis meses ela já ia a todos os lugares e nem passava aqui no CRAS, ela já sabia aonde que ela tinha que procurar cada coisa, né? (TÉCNICO 03, CRAS A)

Desse modo, a partir de definições amplas, ambíguas e imprecisas, os profissionais da ponta, em seu exercício discricionário frente ao contato imediato com o usuário da política, vão tecendo os significados e construindo alternativas a partir da síntese que elaboram entre o que se encontra prescrito, do que ele traz enquanto conjunto de valores pessoais e profissionais e o sujeito real que se coloca em sua frente com demandas que se colocam em seu cotidiano de trabalho.

Seja atuando na dimensão de ampliação do universo informacional do usuário, seja viabilizando atividades coletivas que proporcionem espaços de reflexão, seja buscando atividades que possam gerar renda, estratégias de intervenção vão sendo postas em curso e delineando o processo de implementação do serviço.

A seguir trataremos da segurança de convívio e das traduções dos profissionais em direção a essa garantia.

6.4.3 Segurança de Convívio

Das três seguranças relacionadas ao PAIF a de convívio parece ser a mais controversa no que se refere ao grau de conflito entre objetivos e meios, conforme demonstra a pesquisa. Embora o próprio termo convivência traga em si um conceito, a tradução do mesmo enquanto segurança de uma política pública por meio da oferta de serviços direcionados a esse fim, também compõe o repertório de desafios percebidos pelos burocratas do nível da rua no processo de implementação do PAIF.

Torres (2013) em sua tese de doutorado sobre o tema levanta a preocupação em relação à finalidade e qualidade dos serviços socioassistenciais destinados à promoção da convivência.

O trabalho profissional se desconectado das causas geradoras que justificam e orientam a ação de uma política pública para fomentar a convivência pode até gerar oportunidades de convívio, sem contudo, explicitar sua intencionalidade, como se a existência do serviço se justificasse por si. Nesse sentido, numa tautologia, há uma reafirmação constante das atividades desenvolvidas como se elas sintetizassem o alcance do serviço e as aquisições dos usuários. (TORRES, 2013, p. 191)

A autora defende a necessidade de se estabelecerem finalidades para as atividades de convivência promovidas pelos serviços socioassistenciais, sob pena de as mesmas não se distinguirem dos espaços usualmente utilizados pela população independentemente da oferta de uma política pública com intencionalidades claras em torno da superação de situações geradoras de isolamento, subalternização e sofrimento.

A definição de objetivos e o estabelecimento de intencionalidades claras em torno das atividades propostas no contexto do PAIF foram relatados por um dos entrevistados.

Muitos grupos que ocorrem aqui ficam sem objetivo. Estávamos discutindo ontem em relação ao grupo de idosos, estão desde que o CRAS abriu e não tem objetivo. Eles saíram e queriam que esse mesmo grupo regressasse agora. Não tem objetivo, acho que com objetivo, até esses grupos vão fortalecer a autonomia, além do convívio, né? (TÉCNICO 03, CRAS B)

Estabelecer espaços nos quais as atividades realizadas acabam por caracterizar a “ocupação de tempo” dos participantes, certamente está distante de superar situações de vulnerabilidades advindas das relações de convivência pretendidas pela segurança de convívio.

Todavia, os entrevistados não encontram dificuldades em associar a garantia dessa segurança às atividades grupais e oficinas que realizam no PAIF. Talvez essa tenha sido,

dentre as outras duas seguranças, a correlação mais direta feita pelos entrevistados. Entretanto, em relação a essa segurança ficaram também evidentes as dificuldades percebidas pelos técnicos na tradução das intenções em ações, conforme evidencia o relato de um profissional.

Trabalhar convívio não é fácil! Convívio em grupo, as oficinas que têm aqui, atender as expectativas que a comunidade tem... também e uma coisa que a gente tem que tá num trabalho de escuta permanente. (TÉCNICO 01, CRAS A)

Em uma leitura crítica de um dos entrevistados em relação às intencionalidades próprias dessa segurança e também sobre a dificuldade de traduzi-la em ações e metodologias de intervenção, percebe-se a necessidade de um debate mais permanente e coletivo, sustentado pelas pesquisas e conhecimento existente no campo da Assistência Social.

Tenho medo da gente “romantizar” demais a Convivência como uma coisa que precisa desenvolver e não entender que essa convivência vai ser criada dentro da dimensão do que realmente os indivíduos que compõem o território entendem como necessário, porque o indivíduo sabe que a gente tem um problema muito sério de querer criar vínculos, por exemplo, comunitários e vínculos comunitários tem que ser fonte de muita pressão sabe, principalmente dentro de territórios vulneráveis. (TÉCNICO 02, CRAS A)

O relato acima evidencia as controvérsias em torno das definições e objetivos presentes nos documentos institucionais que compõem a política de Assistência Social. Por serem amplas, pouco claras e muitas vezes pouco consistentes dão margem às múltiplas interpretações a respeito dos meios as serem empregados para fazer valer as prescrições. Dada a discussão empreendida ao longo da dissertação em torno dessas características, do quão relevante se torna o papel do profissional da ponta frente à oferta de serviços e, conseqüentemente para a materialização de tais intencionalidades, chama atenção a necessidade de se produzirem consensos em torno de concepções que são caras à política.

Assim sendo, acredita-se que as reflexões traçadas ao longo da dissertação buscaram demonstrar, a partir de algumas variáveis e perspectivas trabalhadas em torno da implementação de políticas públicas, como desafios da política de Assistência Social se materializam na implementação dos serviços de proteção básica em dois diferentes territórios e equipamentos. As análises empreendidas através da pesquisa permitiram considerar que as normativas não bastam para orientar a entrega e que nessa política, mais que em todas, talvez, o papel do burocrata de nível de rua, seja fundamental como principal meio de tradução de intenções em ações, se constituindo ele mesmo na principal tecnologia de intervenção da Assistência Social.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação procurou oferecer elementos para a compreensão das especificidades do processo de implementação do principal serviço de proteção social básica do SUAS – o PAIF, tendo como foco a sua provisão em dois territórios de um mesmo município. A análise da implementação partiu das formulações de Berman (1978), Martinez Nogueira (1998, 2007) e Lipsky (1996), que forneceram as categorias que guiaram a investigação. Mas o interesse substantivo que guiou esse esforço, mais do que elaborar um estudo sobre implementação, foi o de compreender melhor a própria política de assistência, em analisar como se traduzem as normativas de direitos e seguranças nas dinâmicas e práticas dos serviços provisionados no âmbito local de gestão e identificar os principais desafios dessa tradução, tendo como perspectiva a visão dos operadores da política.

A recuperação do histórico da assistência foi necessária para situar a complexidade do desafio de incorporar novos paradigmas de proteção, nova arquitetura institucional e novas ações no âmbito da Assistência Social, dada a trajetória assistencialista da política e sua recente posição como política de seguridade, calcada em direitos. De recente institucionalização, a política de assistência enfrenta desafios não triviais para operar tais transições de princípios e práticas.

O olhar sobre a experiência da provisão dos serviços em dois equipamentos de diferentes territórios permitiu identificar elementos e dinâmicas que afetam sua implementação. Uma primeira questão tem a ver com a presença de múltiplos atores e de autoridades sobrepostas, condição que impacta na oferta do PAIF nos territórios pesquisados. As entrevistas e a pesquisa discutidas no capítulo anterior mostraram que esse é um ponto de tensão na política de Assistência Social em Belo Horizonte. Inseridos em um cenário institucional complexo, os profissionais de ponta responsáveis pela entrega do PAIF precisam lidar cotidianamente com um processo de comunicação débil presente entre os diferentes níveis de gestão e a realidade local, expresso nas heterogêneas demandas postas ao serviço.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao grau de incerteza em relação às tecnologias adotadas para intervir e alcançar os objetivos almejados pelos documentos que compõem o arcabouço normativo da política de Assistência Social, aliado ao grau de conflito entre objetivos e meios mais adequados de coloca-los em curso. As ações que compõem o PAIF, previstas nos documentos de orientação advindos do MDS, se mostram amplas e genéricas para os profissionais da ponta, que acabam por executá-las de formas “experimentais” sem

muita segurança nos possíveis resultados que suas intervenções poderão provocar na vida dos usuários do serviço. Tais elementos se revelaram questões emblemáticas na análise, configurando tensões que perpassam o cotidiano dos “burocratas de nível de rua”.

Embora se reconheça o importante passo que todas as regulamentações, decretos, portarias, documentos de cunho orientador, etc, produzidos ao longo dos últimos vinte anos pela Assistência Social representam no sentido de consolidar essa política no campo da proteção social de responsabilidade pública, ainda é necessária a produção de tecnologias de intervenção específicas que apontem para os resultados pretendidos. Dada a complexidade de fatores intervenientes ao longo de seu processo de implementação no Brasil, o padrão normativo que a sustenta e a própria natureza da política, tornam também complexas as construções de tais estratégias que se mostrem capazes de traduzir e materializar esses princípios em ações concretas para o usuário da política.

O padrão normativo da política de Assistência Social aliado a essas questões traz um traço peculiar aos serviços socioassistenciais que se refere ao baixo grau de programabilidade das tarefas que compõem o PAIF e a alta interação que se produz entre o profissional da ponta e os usuários do serviço.

Essas características colocam em maior evidência o papel dos técnicos do CRAS e a alta discricionariedade por eles exercida frente à execução do PAIF. Envolvidos por esses aspectos, denominados por Lotta (2012) de fatores organizacionais, eles se deparam também com a necessidade de oferecer respostas, de responder às demandas de uma população inserida em cenários de vulnerabilidades e riscos sociais e, que recorrem ao equipamento em busca de apoio. As entrevistas demonstraram que os profissionais

Um terceiro ponto que merece ser ressaltado refere-se ao papel da dimensão relacional presente na provisão do serviço. Para além das questões mais concretas discutidas no capítulo anterior e que de fato afetam de maneira expressiva a oferta do serviço, o elemento “interação”, de natureza mais relacional e subjetiva presente no PAIF assume proporções singulares para a política de Assistência Social. O que se percebe a partir das entrevistas realizadas é que a depender da maneira como se produzem as interações entre os executores da política e os usuários, entre eles e profissionais de outras políticas públicas, enfim, entre os vários atores que “orbitam” em torno do CRAS, a implementação passa a assumir distintas performances e, conseqüentemente produzir distintos resultados.

A pesquisa forneceu indícios de que essa dimensão – relacional – afeta a atuação dos técnicos e usuários dos serviços e, embora não tenha sido objetivo do estudo tecer comparações entre os dois territórios e equipamentos pesquisados, ficaram claras as

especificidades entre eles, o que reiterou a hipótese sobre a influência dos fatores relacionais no exercício discricionário do técnico de ponta e, conseqüentemente no desempenho do serviço.

A depender do grau de consenso que o profissional constrói com os objetivos, princípios e diretrizes da política, ele tenta os traduzir em ações, em estratégias de intervenção junto aos usuários buscando dar sentido aos pressupostos. Esse fato pode ser observado pela tradução que eles elaboram em torno das seguranças sociais. Em relação à segurança de acolhida, por exemplo, foram recorrentes as falas que relacionaram a garantia dessa segurança a posturas acolhedoras por parte dos profissionais, a necessidade de criar uma “ambiência” de acolhida que envolva não só os profissionais de nível superior como também os demais trabalhadores do PAIF.

Do contrário, se ele não “acredita” nesse conjunto de valores e intencionalidades anunciadas pela política, sua prática retrata essa descrença, o que acaba por gerar desmotivação e em alguns casos, falta de interesse em realizar as ações prescritas para que o PAIF aconteça. Nesses casos, observa-se que a oferta das atividades que constituem o serviço a partir dos cadernos de orientações elaborados pela união, se apresenta restrita e muitas vezes até inexistente o que, conseqüentemente acaba por comprometer o desempenho do serviço.

Por outro lado, não são poucos os desafios encontrados pelos profissionais que “acreditam” nos objetivos da política. Tais desafios, como visto no capítulo anterior, perpassam tanto pelos problemas intrínsecos ao processo de implementação como também por esses aspectos de natureza subjetiva. Entretanto, ainda que se identifique ambigüidades nas concepções que eles elaboram em torno das seguranças, o esforço em traduzir intenções em ações, pôde percebido na fala de todos os entrevistados, o que reforça a relevância que a discricionariade do burocrata de nível de rua tem para a política de Assistência Social.

Muito há que se avançar para efetivar o alcance dos objetivos da política. A ideia de seguranças sociais é ambiciosa, e o caminho é lento. A concepção de seguranças sociais compreendidas aqui como a materialização da proteção social da política de Assistência Social, o que confere a especificidade da política no contexto mais amplo da seguridade social, constitui uma perspectiva de suma importância e que requer maior aprofundamento teórico e discussão entre os atores envolvidos com a reflexão e a prática da Assistência Social. Um ponto fundamental aqui se refere à necessidade de desenvolver metodologias e tecnologias de intervenção que possam contribuir na operacionalização da concepção de segurança e sua tradução na oferta de serviços com uma intencionalidade mais clara para os

envolvidos, principalmente para os profissionais que estão na ponta, entregando ou não, no final das contas, tais seguranças.

Ainda que de forma não exaustiva, a pesquisa nos permitiu compreender de forma mais consistente algumas impressões elaboradas ao longo da minha vivência como burocrata de nível de rua, além de ter suscitado inúmeras outras inquietações a respeito da proteção social de Assistência Social. A necessidade de aprofundar estudos sobre a categoria das seguranças sociais, os fundamentos teóricos que as sustentam, a produção de tecnologias de intervenção que possibilitem a construção de indicadores de efetividade dos serviços socioassistenciais, bem como a existência dos distintos “estilos de interação” observados entre os profissionais do PAIF junto aos usuários do serviço, são exemplos de possibilidades futuras de investigação e sistematização.

REFERÊNCIAS

BERMAN, Paul. **The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy**. Santa Mônica Califórnia: 1978.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e Assistência Social no Brasil**. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006. 324p.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução CNAS nº 07, de 14 de março de 2012. Aprova os critérios para expansão 2012 do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e dos Serviços de Proteção Social Básica e Ações executadas por Equipes Volantes e dá outras providências.

_____ Lei no 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

_____ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, Portaria SEAS nº 881 de 03 de dezembro de 2001 (Publicada no Diário Oficial da União em 19/12/2001).

_____ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Portaria no 78, de 08 de abril de 2004, que estabelece diretrizes e normas para a implementação do “Programa de Atenção Integral à Família – PAIF” e dá outras providências.

_____ Presidência da República. DECRETO Nº 5.085, de 19 de maio de 2004, que define as ações continuadas de Assistência Social.

BRONZO, Carla. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. Belo Horizonte, 2005. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____ COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão**. In: Implementação de Políticas Públicas, teoria e prática. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Org. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. **Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. In: Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CHRISPIM, Raquel. **Responsabilidade Social Empresarial na prevenção e combate à corrupção: uma iniciativa que pode reformular a relação entre empresas e estados?** 2007, 104 f, Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro

CONSTANTINO, P.; MINAYO, M. C. S.; SANTOS, N. C.; SOUZA, E. R. **Métodos,**

técnicas e relações em triangulação. In. ASSIS, Simone Gonçalves, MINAYO et al. (org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010, cap. 2, p. 71-103.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social:** uma nova forma de gestão da Assistência Social. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Brasília (DF), 2009. Disponível em: <aplicacoes.mds.gov.br/sagi>.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova. n.24, set.1991.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. Pioneiras, São Paulo: 1976.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: *Implementação de Políticas Públicas, teoria e prática*. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Org. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERREIRA, Stela da Silva. **Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social:** gestão democrática para uma ética pública. 2015. 176f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FILHO, Araújo; PERDIGÃO, Tarcísio. **Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado**. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires: 2013.

IBGE. Censo Demográfico, 2010.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

_____. Los empleados de base em la elaboración de políticas públicas. In: *Lecturas de Gestión Pública*. BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. Orgs. MAP. Ministério de Administraciones Públicas. Madrid, 1996.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: *Implementação de Políticas Públicas, teoria e prática*. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Org. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

_____. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: *Implementação de Políticas Públicas, teoria e prática*. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Org. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

MAGALHÃES, E. P. ; CORRÊA, I. M. **Descentralização e intersetorialidade:** desafios para a Gestão do BH - Cidadania. *Pensar BH - Política Social*. Belo Horizonte, n. 10, p. 5-9, jun. 2004. Encarte especial da edição temática.

MATLAND, R. **Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity- Conflict Model of Policy Implementation.** Journal of Public Administration Research and Theory. V. 5, n. 2, p.145-174, 1995.

MERTON, Robert. K (1976). Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo. (org.). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro. Zahar.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MIOTO, R. C. T. **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2009.

MOURÃO, Marcelo. A intersectorialidade das políticas públicas e a promoção dos direitos humanos. In: PBH, O trabalho intersectorial e os direitos de cidadania: experiências comentadas. Belo Horizonte, 2010.

_____. A institucionalização da intersectorialidade na produção das políticas sociais: a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte (2000 – 2010). 2011. 192f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: entre el diseño y la evaluación:** el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

_____. **Los proyectos sociales:** de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Documento publicado en la serie de políticas sociales de la comisión económica para américa latina e caribe – CEPAL, 1998.

OLIVEIRA, Antônio. **Burocratas da linha de frente:** executores e fazedores de políticas públicas. Rio de Janeiro. Revista Administração Pública. 46(6):1551-73, nov./dez. 2012

PENSAR BH/POLÍTICA SOCIAL, Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte / Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. n. 2, 2002. (Edição temática).

PENSAR BH/POLÍTICA SOCIAL, Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte / Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. n. 3, 2002. (Edição temática).

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Pensar BH/Política Social, Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte / Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. n. 1, 2001. (Edição temática).

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social. Treinamento Introdutório – Informações Complementares. Belo Horizonte, 2002. p. 2-6. Science Quarterly, v. 21, p. 1-19, 1976.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social. Instrução Normativa SMAS Nº 001/2002.

_____. Decreto Nº 11.986, de 11 de março de 2005.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Metodologia de trabalho social com família na Assistência Social**. Belo Horizonte: SMAAS, 2007.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. FREITAS, Beatriz Maciel de Faria; COSTA, Mariana Karla Oliveira (Org.). CRAS 10 anos – Construindo a Cidadania. Belo Horizonte: PBH, 2012.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Gerência de Informação, Monitoramento e Avaliação (GEIMA). Informações Socioterritoriais. Abril de 2015. Mimeo.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – A Tradução do Direito à Proteção Social: Uma Contribuição de BH, 2013.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017. Mimeo.

_____. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Gerência de Proteção Social Básica. Relatório de Gestão Consolidado dos Centros de Referência de Assistência Social. Março de 2015. Mimeo.

ROSA, Júnia Santa. Princípios e condicionantes da descentralização municipal. In:

SILVA, Dalva Eliá da. A construção do Sistema Único de Assistência Social: análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS e da NOBSUAS de 2005. 2013. 175f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: NEPP, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Brasília (DF), 2009. Disponível em: <aplicacoes.mds.gov.br/sagi>.

TORRES, Abigail Silvestre. Segurança de convívio e de convivência: direito de proteção na Assistência Social. 257f. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

VEIGA, L.; CARNEIRO, C. B. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte In: Revista de Administração Pública vol.48 no.3 Rio de Janeiro Mai/Jun de 2014.

VELARDE, Juan Carlos Cortázar. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. In: Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Banco Interamericano de Desarrollo. Primera edición: enero de 2007.

WEBER, Max. **The theory of social and economic organizations**. New York: Free Press, 1947.

WEICK, Karl E. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: *Administrative Science Quarterly*. Cornell University. 1976. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2391875>

YIN, Robert K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos**. 2.ed. São Paulo: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS ENTREVISTADOS

Roteiro de Entrevistas com os técnicos de CRAS Novembro de 2015

Questões:

- 1) Conte um pouco de sua trajetória profissional, há quanto tempo trabalha na Assistência social, no Cras, como você vê o seu trabalho?
- 2) Descreva como se dá o planejamento das ações do Paif no Cras em que você trabalha. Qual a periodicidade com a qual ele é feito? Quem participa desse processo?
- 3) Como você vê o processo de realização das atividades que foram planejadas? As atividades planejadas são efetivamente executadas? Quando não, por que isso acontece?
- 4) Você avalia que o planejamento realizado serve para nortear o trabalho realizado cotidianamente no Cras? Como no dia a dia o plano de ação orienta a realização de suas atividades?
- 5) Descreva um pouco sua rotina de trabalho. Existe uma rotina mais ou menos fixa, você pode alterar essa rotina?
- 6) Uma questão recorrente nas políticas sociais diz respeito aos aspectos mais burocráticos do trabalho, no tempo destinado a realização de atividades-meio em detrimento às atividades fim. Como você vê isso no cotidiano do seu trabalho? Como você vê a questão do tempo destinado ao desenvolvimento do trabalho social com as famílias?
- 7) Existe um esforço normativo da política de assistência social em padronizar os serviços socioassistenciais, os procedimentos, de tipificar as atividades. Como você avalia essa possibilidade de padronização dos serviços que são realizados no Cras?
- 8) O Paif é o principal serviço de Proteção Social Básica do SUAS de responsabilidade exclusiva do Cras. Entretanto, sabe-se que na política social, nenhuma ação se desenvolve de forma isolada. Na sua percepção, quais são os principais atores e/ou instituições que estão “ao redor” do trabalho do Paif que podem condicionar o desempenho desse serviço?
- 9) Na sua opinião, o que o SUAS pretende alcançar, quais os objetivos dele? E o Paif?
- 10) O Paif possui como objetivos: fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Para você, como se chega nesses resultados a partir do que é desenvolvido no serviço?
- 11) Na sua opinião, as atividades previstas para o Paif conforme os documentos normativos, são suficientes para alcançar os objetivos desse serviço? Se não, o que seria necessário desenvolver?
- 12) Essas atividades previstas para o serviço são adequadas para orientar suas ações técnicas? Se não, por quê?
- 13) Ao Paif, estão correlacionadas as seguranças de acolhida, convívio e desenvolvimento de autonomia. Para você o que seria a concepção dessas seguranças? E quais atividades que o Paif desenvolve que se encontram mais próximas à garantia dessas seguranças?
- 14) Para você, qual o principal “ganho” do usuário que frequenta as atividades do Paif? Você percebe alguma diferença entre os que participam de atividades mais coletivas do que os que

são atendidos mais individualmente? Quais são os fatores determinantes que interferem na produção desses ganhos?

- 15) Alguns autores afirmam que determinadas políticas sociais apresentam uma alta interação entre técnicos com usuários. Você concorda que seja assim no Paif? Como você percebe essa interação, como ela aparece?
- 16) A trajetória da assistência social é marcada pelo personalismo presente nas ações desenvolvidas, característica que vem sendo debatida e se busca superar a partir do SUAS. Para você, como é isso no Cras?
- 17) Quais características pessoais você destacaria que contribuem para o desenvolvimento do trabalho no Paif?
- 18) Quais estratégias você lança mão para construir uma relação de confiança junto aos usuários e famílias?

APÊNDICE B – FAMÍLIAS RESIDENTES EM ÁREAS DE CRAS SEGUNDO VULNERABILIDADE

TOTAL DE FAMÍLIAS RESIDENTES EM ÁREAS CRAS, SEGUNDO VULNERABILIDADE (RISCO MUITO ELEVADO + ELEVADO)	
TERRITÓRIO BH CIDADANIA/ CRAS	TOTAL FAMÍLIAS (RISCO ME + EL)
CRAS Vila Senhor dos Passos	626
CRAS Santa Rosa	994
CRAS Vila Califórnia	1532
CRAS Novo Ouro Preto	1604
CRAS Pedreira Prado Lopes	1658
CRAS Coqueiral	1863
CRAS Mariano de Abreu	2252
CRAS Providência	2432
CRAS Confisco	2605
CRAS Vila Apolônia	2821
CRAS Petrópolis	3105
CRAS Vila São José	3209
CRAS Morro das Pedras	3259
CRAS Lagoa	3347
CRAS Vila Antena	3363
CRAS Havai_Ventosa	3534
CRAS Zillah Spósito	3555
CRAS Vila Maria	3691
CRAS Vila Santa Rita de Cássia	3748
CRAS Vista Alegre	3807
CRAS Vila Cemig	3901
CRAS Vila Biquinhas	4020
CRAS Novo Aarão Reis	4406
CRAS Conjunto Jardim Felicidade	4412
CRAS Independência	4416
CRAS Cruzeirinho	4747
CRAS Conjunto Paulo VI	4888
CRAS Sumaré	1284*
CRAS Granja de Freitas	1609*
CRAS Mantiqueira	2496*
CRAS Vila Nossa Senhora de Fátima	3039*
CRAS Vila Marçola	4050*
CRAS Taquaril	4313*
CRAS Vila Arthur de Sá	675*

* Territórios CRAS com dados de domicílios atualizados de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Fonte: Censo Demográfico 2000/2010 - IBGE.

Elaboração: PBH/SMAAS/GPAS/GEIMA - Equipe de Estudos Territoriais e Geoprocessamento - Setembro/2015.

