

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política  
Curso de Especialização em Políticas Públicas

Raquel Dores Machado de Souza

**A ATUAÇÃO DE ASSISTENTES SOCIAIS NOS CENTROS DE  
REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS DE BELO  
HORIZONTE: ENTRE A INSTITUCIONALIDADE E A  
DISCRICIONARIEDADE**

Belo Horizonte  
Dezembro/2014

**A ATUAÇÃO DE ASSISTENTES SOCIAIS NOS CENTROS DE  
REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS DE BELO  
HORIZONTE: ENTRE A INSTITUCIONALIDADE E A  
DISCRICIONARIEDADE**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Políticas Públicas, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof<sup>ª</sup>. Dra. Luciana Assis Costa

Belo Horizonte  
Dezembro/2014

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, a Deus, por estar sempre presente, dando-me força e sabedoria.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Luciana Assis Costa, pelo aprendizado, pelas contribuições, pela sensibilidade, dedicação e imenso apoio na construção deste trabalho.

À minha família, pelo suporte e motivação, incentivando-me a não desistir, mesmo diante das dificuldades. Agradeço principalmente à minha irmã Fernanda, por ter participado de todo o processo comigo de perto; e ao Claudinho, pelo interesse no tema, pelas dicas e por dividir comigo várias horas de estudo para a concretização da proposta.

A todos que contribuíram de alguma forma na produção deste trabalho.

Espero que este estudo possibilite uma reflexão e aprimoramento do fazer profissional dos assistentes sociais atuantes na política de assistência social.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar a atuação de assistentes sociais na política de assistência social em Belo Horizonte, especificamente nos Centros de Referência de Assistência Social. Buscou-se compreender os fatores institucionais, organizacionais e discricionários que perpassam a atuação destes profissionais e sua influência no processo de implementação da política de assistência social no município. Utilizou-se como recorte analítico os conceitos de “burocrata de rua” ou “street level bureaucracy” de Lipsky (1980); de tecnologia de Perrow (1976); e as abordagens relativas à implementação de políticas públicas. Entende-se que os assistentes sociais responsáveis por implementar a política de assistência social são muito importantes para compreender de que forma ela realmente se efetiva. Embora existam normativas para nortear o trabalho, elas não são capazes de determinar e limitar a atuação dos profissionais da ponta. Esses burocratas têm amplo poder discricionário frente às situações cotidianas e muitas vezes imprevisíveis que lhes são impostas. Enfrentam diversas dificuldades por escassez de recursos, sobrecarga de trabalho, falta de tempo para planejar atividades, notam diferenças na atuação de profissionais de outras unidades públicas da política de assistência, questionam a pertinência dos momentos de capacitação e treinamento proporcionados, enfim, estão inseridos em uma realidade muito dinâmica, repleta de atravessamentos ao trabalho, forçando-os a tomar decisões discricionárias. O objeto de intervenção da política de assistência social – os usuários e famílias – é pouco analisável, genérico, multifacetado, dificultando a determinação de estratégias de intervenção e também a análise da efetividade da política.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social. Centro de Referência de Assistência Social. Assistentes Sociais. Implementação. Discricionariedade.

## ABSTRACT

This study aimed to analyze the proceeding of social workers in social welfare policy in Belo Horizonte, specifically in the Social Assistance Reference Centres. It was sought to understand the institutional, organizational and discretionary factors that underlie the action of these professionals and their influence on the process of implementation of social welfare policy in the municipality. It was used as analytical approach the concepts of "street bureaucrat" or "street level bureaucracy" of Lipsky (1980); technology of Perrow (1976); and approaches to the implementation of public policies. It is understood that social workers responsible for implementing social assistance policy are very important to understand how it really apply. Although there are rules to guide the work, they are not able to determine and limit the performance of the professionals that implement the rules. These bureaucrats have wide discretion face of everyday situations and often unforeseeable imposed on them. They face several difficulties for lack of resources, work overload, without time to plan activities, realize differences in the performance of professionals from other public units of assistance policy, question the relevance of capacity building and training time provided, ultimately, they are inserted in a very dynamic reality, full of obstacles to work, forcing them to take discretionary decisions. The object of intervention of social welfare policy - users and families - is almost not analyzable, generic, multifaceted, making it difficult to determine intervention strategies and also the analysis of the effectiveness of the policy.

**Keywords:** Social Assistance Policy. Social Assistance Reference Center. Social Workers. Implementation. Discretion.

## **LISTA DE SIGLAS**

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AMAS – Associação Municipal de Assistência Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

Centro Pop – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

GERED – Gerência Regional de Educação

GPSOB – Gerência de Proteção Social Básica

LA – Liberdade Assistida

LIBRAS – Língua Brasileira de Sinais

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB-RH/ SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS

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

ONG – Organização Não-Governamental

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAF – Projeto Família Cidadã – BH Sem Miséria

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

SMAAS – Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social

SMPS – Secretaria Municipal de Políticas Sociais

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ..</b>	<b>12</b>
2.1. A consolidação da política pública de assistência social a partir da CF 1988.	12
2.2. O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS como porta de entrada no SUAS.....	16
2.3. A equipe técnica dos CRAS: a presença do assistente social.....	19
<b>3. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>26</b>
3.1. O Processo de Implementação de Políticas Públicas e a Importância dos Agentes Implementadores neste Processo.....	26
3.2. Os agentes implementadores e a discricionariedade na execução de políticas públicas .....	30
<b>4. RESULTADOS .....</b>	<b>44</b>
4.1. Formação e vínculos de trabalho dos assistentes sociais que atuam nos CRAS de Belo Horizonte .....	44
4.2. A política de assistência social, os objetivos do CRAS e o papel do assistente social na percepção dos atores .....	45
4.3. Aspectos organizacionais envolvidos na rotina de trabalho do assistente social no CRAS.....	55
4.4. Capacitações / Treinamentos / Supervisão – a construção coletiva de um modus operandi frente às incertezas da política .....	64
4.5. As dificuldades/desafios organizacionais e relacionais que impactam no trabalho dos assistentes sociais no CRAS.....	66
<b>5. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>70</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>80</b>
<b>7. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>82</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente monografia teve como objetivo analisar a atuação de assistentes sociais na política de assistência social, especificamente nos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) em Belo Horizonte. Partiu-se do pressuposto de que as ações desenvolvidas pelos “burocratas de rua” interferem na forma como a política é executada, especialmente quando se trata de políticas sociais, tais como saúde, educação e assistência social, que se efetivam na intervenção direta do saber profissional com o público atendido.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos, além da introdução e considerações finais. O primeiro capítulo apresenta as leis e normas que regem a política de assistência social em âmbito federal, além de parâmetros e diretrizes que orientam o trabalho dos profissionais desta área.

O segundo capítulo trata-se do arcabouço teórico escolhido para compreender o processo de implementação de políticas públicas e a importância dos agentes implementadores neste processo. Entende-se que, na prática, são eles os verdadeiros responsáveis pela concretização dos objetivos da política, então atenção especial deve ser dada a estes profissionais. Ainda neste capítulo, será abordada a questão da discricionariedade presente na atuação dos burocratas, um dos aspectos que acabam modificando o desenho inicial pensado para as políticas públicas.

O terceiro capítulo se dedica a identificar e analisar as questões que perpassam a atuação dos assistentes sociais nos Centros de Referência de Assistência Social: rotina de trabalho, dificuldades, orientações pré-definidas, relacionamento com os usuários, capacitações/treinamentos.

Finalmente, o quarto capítulo articula os dados analisados a partir das entrevistas com os assistentes sociais com as teorias utilizadas para embasar o trabalho.

A metodologia utilizada neste estudo pautou-se em um estudo qualitativo, de natureza exploratória, que utilizou entrevistas semi-estruturadas como técnica de

levantamento de dados. Foram entrevistados quatro assistentes sociais que atuam em três CRAS no município de Belo Horizonte, escolhidos devido à facilidade de acesso a eles pela autora. No Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pelos profissionais, salientou-se que os entrevistados e os CRAS onde atuam não seriam identificados. Cada entrevista teve uma duração média de 1h30min. Todas foram transcritas pela própria autora.

Utilizou-se a análise de conteúdo para o tratamento dos dados da pesquisa. Este método consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, com o objetivo de obter indicadores, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, sejam eles quantitativos ou não, que possibilitem a reinterpretação das mensagens e uma compreensão de seus significados, para além de uma leitura comum. Nessa análise o pesquisador busca compreender as características, estruturas ou modelos que estão por trás dos fragmentos das mensagens. Há então um esforço duplo: entender o sentido da comunicação, como se fosse um receptor normal, e, principalmente, desviar o olhar, tentando enxergar outra significação da mensagem, passível de se enxergar por meio da primeira. (CÂMARA, 2013).

A análise de conteúdo é composta por três fases: a pré-análise; a exploração do material, e o tratamento dos resultados, por meio da inferência e interpretação. A pré-análise consiste na organização dos dados, realizada por meio de uma leitura “flutuante”, ou seja, um primeiro contato com os documentos que serão submetidos à análise, a escolha deles, a formulação das hipóteses e objetivos, a interpretação e a preparação formal do material. Na segunda fase, a exploração do material, são escolhidas unidades de codificação, classificação e categorização das informações. Na terceira fase, o pesquisador busca transformar os resultados brutos em significativos e válidos. Interessa ao pesquisador o conteúdo latente presente nas informações. A inferência é um instrumento de indução para investigar as causas das mensagens ou as consequências que as mensagens podem provocar. Passa-se, então, à interpretação dos conceitos e proposições, buscando semelhanças nos relatos para que possam ser unificados. Durante a interpretação dos dados é preciso atentar-se aos marcos teóricos, pertinentes à investigação, pois são eles que

fornece o embasamento e as perspectivas significativas para o estudo. A relação entre os dados e a fundamentação teórica é que dá sentido à interpretação. (CÂMARA, 2013).

Para sistematização dos conteúdos, os dados foram categorizados em cinco temas para apresentação e análise: 1 – Formação e vínculos de trabalho dos assistentes sociais que atuam nos CRAS de Belo Horizonte; 2 – A política de assistência social, os objetivos do CRAS e o papel do assistente social na percepção dos atores; 3 – Aspectos organizacionais envolvidos na rotina de trabalho do assistente social no CRAS; 4 – Capacitações / Treinamentos / Supervisão – a construção coletiva de um *modus operandi* frente às incertezas da política; e 5 – As dificuldades/desafios organizacionais e relacionais que impactam no trabalho dos assistentes sociais no CRAS.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### **2.1. A consolidação da política pública de assistência social a partir da CF 1988**

Antes de se tornar política pública, a assistência social no Brasil esteve atrelada a ações religiosas, que tinham como base a intervenção em prol dos necessitados por meio da filantropia, assistencialismo e caridade. Somente com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) a Assistência Social adquire caráter de política pública, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com as Políticas de Saúde e Previdência Social, passando a ser dever do Estado e direito do cidadão.

Em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social regulamentou as diretrizes constitucionais e reorganizou a política de assistência social brasileira, garantindo a primazia da atuação do Estado no oferecimento de serviços, programas, projetos e benefício à população. (BRASIL, 2009).

A assistência social orienta-se pelos princípios da supremacia do atendimento às necessidades sociais em detrimento a exigências de rentabilidade econômica; dos direitos sociais garantidos de forma universal ao público alvo da política; do respeito à dignidade do cidadão; da igualdade no acesso aos direitos, sem discriminação; e da divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais. (BRASIL, 2009).

A gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) tem como base o pacto federativo, que prevê atribuições e competências para os três níveis de governo na promoção de ações socioassistenciais. Neste sentido, a gestão no sistema é descentralizada e participativa, tal como proposta na LOAS, o que implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, na divisão de responsabilidades e no co-financiamento entre as esferas de governo e a sociedade civil.

No que tange ao tipo de assistência prestada, a política de assistência social é implementada a partir de quatro estruturas que organizam as ações

socioassistenciais: os serviços, programas, projetos e benefícios, que se distinguem quanto à perenidade das ações e tipo de assistência ofertada<sup>1</sup>.

Em 2005 foi criado o Sistema Único de Assistência Social - SUAS como recrudescimento institucional da política em âmbito nacional. O SUAS é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que formula e coordena as ações da assistência social no que tange a atuação dos três níveis de governo.

A NOB-SUAS/2005 representou um marco importante na construção da política pública de assistência social, garantiu um avanço na implantação de serviços socioassistenciais em todo o país, tendo como referência critérios de partilha transparentes e objetivos, priorizando os territórios nos quais se encontram as populações mais vulneráveis. Em relação ao financiamento da assistência social, a NOB-SUAS/2005 criou o repasse por pisos de proteção, com o objetivo de garantir a oferta permanente de serviços socioassistenciais. Estabeleceu a transferência regular e automática do Fundo Nacional para os Fundos Municipais, do Distrito Federal e Estaduais de Assistência Social. (BRASIL, 2005).

O SUAS define a atuação dos três níveis de governo, união, estado e municípios para a implementação da política, com forte ênfase na municipalização, e cria instrumentos para o planejamento técnico e financeiro da política e do SUAS, sendo eles: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão. (BRASIL, 2005).

---

<sup>1</sup> Os serviços têm caráter continuado e visam a melhoria da vida da população com ações voltadas para suas necessidades básicas, observando os princípios, diretrizes e objetivos previstos na LOAS. Os programas compreendem ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas. Por meio deles é possível articular a diversidade de ações, para que se complementem. Os projetos caracterizam-se como investimentos econômicos e sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. Em relação aos benefícios, há 3 modalidades ofertados pela política de assistência social: Benefício de Prestação Continuada e Benefícios Eventuais e Transferência de Renda. Os benefícios também podem constituir-se em ações específicas, vinculadas à satisfação de uma necessidade, localizada e temporária, de caráter incidental, porém integrados aos princípios e diretrizes programáticos da Política Nacional de Assistência Social (LOAS, 1993). O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS (2009) propõe-se a acordar procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios e transferências de renda. O documento estabelece responsabilidades aos entes federados na gestão, operacionalização, monitoramento e avaliação dessas ofertas às famílias.

A União é responsável por coordenar a formulação e implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do SUAS em todo o território nacional; definir as condições e formas de acesso aos direitos da política de assistência social; coordenar, regular e co-financiar a implementação de serviços e programas da proteção social básica e especial; estabelecer a regulação dos pisos de proteção social básica e especial; formular diretrizes e participar das definições sobre financiamento e orçamento da Assistência Social, além de realizar a gestão, acompanhamento e avaliação a execução do Fundo Nacional de Assistência Social, dentre outras funções. (BRASIL, 2005).

Os Estados assumem o compromisso de prestar apoio aos municípios na estruturação, cofinanciamento e implementação do SUAS; organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social; definir padrões de custeio para as ações da proteção social básica e especial; preencher o Plano de Ação no sistema SUAS Web e apresentar Relatório de Gestão de municípios não-habilitados a nenhum nível de gestão. (BRASIL, 2005).

Em relação à gestão municipal da política de assistência social, são definidos três níveis de gestão, a Gestão Inicial; a Básica e a Plena, que levam em conta à diversidade do porte populacional, as condições socioeconômicas e a capacidade administrativa dos municípios brasileiros. (BRASIL, 2005).

O município habilitado à gestão inicial deve manter as bases de dados da Rede SUAS atualizada; inserir famílias em situação de maior vulnerabilidade social no Cadastro Único do Governo Federal; preencher o Plano de Ação no sistema SUAS Web e apresentar um Relatório de Gestão, prestando conta das ações realizadas. (BRASIL, 2005).

O município habilitado à gestão básica assume, além das responsabilidades dos municípios em gestão inicial, a responsabilidade de gerir a proteção social básica da assistência social, objetivando prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições junto às famílias e fortalecimento de seus vínculos familiares e comunitários. Neste nível de gestão, o município deve estruturar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em áreas de maior

vulnerabilidade, para garantir a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da Proteção Social Básica. (BRASIL, 2005).

Por fim, a gestão plena é aquela em que o município assume todas as ações da política de assistência social, ofertando a proteção básica e a proteção social especial de média e alta complexidade. Neste nível de gestão, o município deve estruturar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em territórios de maior vulnerabilidade, e também ampliar o atendimento para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), responsáveis por atender famílias em situações de violação de direitos.

Em relação ao escopo e alcance das ações socioassistenciais, o SUAS define dois tipos de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade. A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização dos vínculos afetivos. Neste nível de proteção, não existe violação de direitos das famílias e seus vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Os serviços da proteção social básica são executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de assistência social. Há também a oferta de serviços de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS. É importante que a proteção social básica se articule com os serviços da proteção social especial, garantido a efetivação de encaminhamentos, quando necessário. (BRASIL, 2009).

A proteção social especial visa prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos. É hierarquizada em proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. A primeira destina-se ao atendimento de famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos, como em casos de abandono, de violência física, psicológica, sexual, e de negligência. A oferta dos serviços da proteção social

especial de média complexidade ocorre nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop). (BRASIL, 2009).

O segundo tipo de proteção - proteção social especial de alta complexidade - oferta serviços que garantem proteção integral para famílias e indivíduos em que os vínculos familiares e comunitários já foram rompidos. Neste caso, oferta-se moradia, alimentação, higienização às famílias e indivíduos que já não possuem vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2009).

A cidade de Belo Horizonte, na qual foi realizada esse estudo, atende ao nível de gestão plena do SUAS, portanto, oferta a proteção básica, de média e alta complexidade à população residente.

Considerando que o escopo deste trabalho é a análise da atuação de assistentes sociais nos CRAS, a próxima sessão irá apresentar, de forma mais detalhada, o funcionamento desta unidade responsável por ofertar a proteção social básica.

## **2.2. O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS como porta de entrada no SUAS**

O CRAS, unidade executora da proteção social básica, constitui-se a principal porta de entrada do SUAS. (BRASIL, 2009).

O CRAS deve se localizar em regiões de vulnerabilidade e risco sociais e a definição da cobertura do serviço no que tange ao número de famílias que serão referenciadas ao CRAS, relaciona-se ao porte do município. No caso de Belo Horizonte, cidade de grande porte, cada CRAS deve referenciar 5.000 famílias com a capacidade de atendimento de 1.000 famílias por ano.

Esta unidade é referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais no território de abrangência, ou seja, caso outra unidade pública, ou entidades sem fins lucrativos ofertem serviços da proteção social básica em um

território que dispõe de um CRAS, estas instituições devem ser obrigatoriamente a ele referenciadas. (BRASIL, 2009).

A operacionalidade do CRAS apoia-se em dois princípios basilares, o da matricialidade sociofamiliar e o da territorialização. O primeiro diz respeito à centralidade da família em todas as ações da política de assistência social, como “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” e “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias dos indivíduos”. (p. 12). Problematiza também esse universo doméstico familiar como espaço potencialmente conflitivo, de reprodução de desigualdades e de violência. Os diversos arranjos familiares, seus contextos econômicos, culturais e sociais devem ser considerados no trabalho social com famílias. O atendimento à família deve ser planejado tendo como base o conhecimento das necessidades e expectativas de cada membro e conforme a família se organiza. (BRASIL, 2009).

O CRAS atua de forma territorializada para a realização do diagnóstico de situações de vulnerabilidade e riscos sociais e do planejamento de intervenções pertinentes. O objetivo é ofertar serviços em locais próximos aos usuários, facilitando o acesso à política. É também de grande importância para o conhecimento das vulnerabilidades e também potencialidades da comunidade. “O conceito de território abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade” (Orientações Técnicas – CRAS, 2009, p. 13). O CRAS materializa a presença do Estado no território e busca garantir o acesso a direitos socioassistenciais às famílias, contribuindo para o fortalecimento de sua cidadania. (BRASIL, 2009).

Em síntese, há três ações que compõem a função de Gestão Territorial da Proteção Social Básica no CRAS: a articulação da rede socioassistencial da proteção social básica referenciada ao CRAS; a promoção da articulação intersetorial, e a busca ativa. A primeira possibilita o acesso da população aos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela política. A segunda favorece o trabalho em rede, com as demais políticas e setores, permitindo que os usuários sejam atendidos em suas diversas necessidades. Finalmente, a busca ativa

permite a procura por informações sobre o território e seus fenômenos, o que possibilita que o profissional defina estratégias de intervenção junto às famílias. (BRASIL, 2009).

O CRAS se diferencia de outras instituições da rede socioassistencial, pois oferta, de forma exclusiva, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e exerce a gestão da rede socioassistencial da proteção básica no território. (BRASIL, 2009).

No que diz respeito à garantia das condições físicas, institucionais e materiais no processo de implantação do CRAS, é importante a alocação de recursos para tal. É fundamental que a unidade se localize em imóvel compatível com as necessidades dos programas, serviços e projetos que funcionarão para atender a população. A previsão de recursos financeiros é indispensável para a aquisição de materiais permanentes e de consumo. (Orientações Técnicas – CRAS, 2009). Em Belo Horizonte, cada um dos 33 CRAS implementados dispõe de um recurso de R\$14.000,00 por ano para a execução das ações propostas, ou seja, menos de R\$1.200 reais mensais.

Antes do início das atividades no CRAS é preciso organizar o trabalho que a equipe irá desenvolver, além de definir os instrumentos para monitorar os serviços e acompanhamento das famílias. A coleta de dados também deve ser previamente planejada, para que as informações possam ser enviadas aos sistemas da Rede SUAS, especialmente o Censo CRAS. É oportuno definir as informações a serem coletadas (instrumentos, registro, responsáveis). (BRASIL, 2009).

O registro de dados é essencial para a alimentação do Censo CRAS, que faz parte da Rede SUAS. Essas informações são provenientes dos atendimentos, acompanhamentos e encaminhamentos realizados com as famílias e indivíduos. A equipe deve se apropriar dos dados e resultados e utilizá-los como objeto de trabalho, discussão e aprimoramento do trabalho e melhoria dos serviços prestados.

O Censo CRAS é a base oficial de informações para o processo de monitoramento anual dos CRAS, coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [...] Tem por finalidade conhecer o índice de desenvolvimento de

cada CRAS no Brasil (indicador sintético), a partir da definição de indicadores para cada uma das seguintes dimensões: estrutura física, funcionamento, recursos humanos e atividades. Disponibiliza, ainda, informações sobre as ações e serviços desenvolvidos, características do público, atendimentos e acompanhamentos realizados, vulnerabilidades presentes no território, dentre outros. Cria condições para análise, a cada ano, da situação dos CRAS, definição e pactuação de pontos a serem superados, metas a serem alcançadas [...] e verificação do cumprimento das metas de desenvolvimento dos CRAS. É, portanto, um instrumento estratégico para o SUAS” (BRASIL, 2009, p. 44).

O equipamento deve funcionar, no mínimo, durante 5 dias da semana, 8 horas diárias, totalizando 40 horas semanais. A equipe do CRAS tem de estar de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB RH, que será tratada posteriormente. A oferta do PAIF na unidade é obrigatória. (BRASIL, 2009).

A próxima sessão tem como foco a descrição da equipe que deve compor o CRAS, incluindo os assistentes sociais.

### **2.3. A equipe técnica dos CRAS: a presença do assistente social**

É oportuno aprofundar na questão da equipe técnica de referência do CRAS e as normas que embasam este importante recurso da política de assistência social, uma vez que isso está diretamente ligado à qualidade da prestação de serviços à população.

Nos serviços públicos, o preenchimento dos cargos para ocuparem os serviços deve ocorrer através da nomeação dos aprovados em concursos públicos. Isso garante a continuidade dos serviços ofertados e confirma a sua natureza pública, devendo ser executados por servidores públicos. É importante ainda que estes servidores sejam capacitados de forma contínua. Para isso houve o interesse em criar uma Política Nacional de Capacitação,

[...] fundada nos princípios da educação permanente, que promova a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2011, p. 16 e 17).

A gestão do trabalho do SUAS deve assegurar a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores da política e o fim da terceirização, através da realização de concursos públicos, conforme já exposto anteriormente. Faz-se necessário afiançar a educação permanente dos trabalhadores, realizar planejamento estratégico para possibilitar essas ações, estimular a gestão participativa por meio do controle social dos trabalhadores e fornecer dados para os sistemas de informação, como forma de monitoramento. (BRASIL, 2011).

Não há uma normativa na política que diz especificamente sobre as competências dos assistentes sociais dos CRAS. Então, optou-se por expor as competências, direitos, deveres dos assistentes sociais atuantes na política de assistência social de maneira geral e posteriormente, mais especificamente, apresentar as atribuições dos profissionais de nível superior do CRAS, incluindo assistentes sociais, conforme as Orientações Técnicas da Proteção Social Básica do SUAS – Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (2009).

As atribuições e competências dos assistentes sociais são expressas no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão. Os Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social (2009) apresentam alguns princípios fundamentais expressos no Código de Ética. As lutas destes profissionais baseiam-se:

[...] no reconhecimento da liberdade, autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; na defesa intransigente dos direitos humanos e na recusa do arbítrio e do autoritarismo; na ampliação e consolidação da cidadania, com vistas à garantia dos direitos das classes trabalhadoras; na defesa da radicalização da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; no posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegurem universalidade de acesso aos bens e serviços, bem como sua gestão democrática, e no empenho para a eliminação de todas as formas de preconceito. (BRASIL, 2009, p. 14).

O assistente social atuante na Política de Assistência Social deve basear sua intervenção numa perspectiva de totalidade, ou seja, entendendo que as desigualdades existentes na sociedade são determinadas pela privação de diversos direitos, como saúde, educação, moradia, emprego, etc. Sendo assim, a efetivação

desses direitos é de responsabilidade do Estado e não dos indivíduos. As famílias não devem ser culpabilizadas pelas situações de vulnerabilidade que vivenciam, uma vez que estes problemas são estruturais e multifacetados. Nesta lógica, a política de assistência social, sozinha, é incapaz de combater as desigualdades sociais e seus desdobramentos. (BRASIL, 2009).

As competências dos assistentes sociais, especificamente na política de assistência social, explicitadas nos Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social (2009) podem ser divididas em três categorias: planejamento e diagnóstico; mobilização política e intervenção. O quadro abaixo apresenta as categorias analisadas.

<b>COMPETÊNCIAS DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>		
<b>Planejamento/Diagnóstico</b>	<b>Mobilização Política</b>	<b>Intervenção</b>
Realizar pesquisas para diagnosticar as demandas e costumes da população de um determinado território, que fornecerão suporte para formular planos de assistência social.	Estimular a participação de usuários da política e movimentos sociais nos momentos de planejamento e avaliação do orçamento público.	Realizar visitas, perícias, laudo, informações e pareceres relacionados à implementação da política de assistência social.
Planejar e executar de programas, projetos, benefícios e serviços no âmbito da Política de Assistência Social.	Estimular e viabilizar a participação do público a que se destina a Assistência Social nos momentos de elaboração e avaliação do Plano de Assistência Social.	Organizar os procedimentos de trabalho, realizar atendimentos individuais, coletivos, grupais nos CRAS.
Elaborar, executar e avaliar planos municipais, estaduais e federal de assistência social.	Fomentar a coletivização das demandas, orientando os usuários a formar entidades representativas.	Realizar supervisão direta e sistemática de estagiários de Serviço Social.
Formular e defender a destinação de recursos públicos para implementação da política de assistência social.	Garantir espaços onde se possa divulgar informações referentes aos direitos socioassistenciais e o papel do Estado em garanti-los.	
Planejar, organizar e administrar os recursos destinados a benefícios e serviços socioassistenciais executados nos CRAS e CREAS	Apoiar movimentos sociais auxiliando na identificação das demandas e interesses dos participantes dos movimentos, formulando estratégias de defesa e acesso aos direitos.	

Realizar estudos com equipes dos CRAS e CREAS com o objetivo de fazer uma leitura da realidade e planejar ações/intervenções no âmbito da política de assistência social.	Consolidar e fortalecer as prefeituras, governo do Distrito Federal e governos estaduais para que sejam efetivamente os responsáveis diretos pela execução dos serviços socioassistenciais.	
Realizar estudos socioeconômicos para identificar demandas e necessidades da população alvo da política.	Fazer parte, como conselheiro, de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social.	
Exercer funções de direção/coordenação em unidades como os CRAS, CREAS e Secretarias de Assistência Social.	Atuar em Conselhos de Assistência Social enquanto secretário executivo.	
Fazer diagnósticos/estudos das entidades e instituições de assistência social, públicas e privadas.	Assessorar os conselhos para fortalecer o controle democrático e estimular a participação de usuários e trabalhadores nestes órgãos.	
Apoiar e assessorar entidades não-governamentais que fazem parte da rede socioassistencial.	Participar na organização de conferências em âmbito municipal, estadual e federal de Assistência Social.	
Promover seminários / eventos / capacitações para discutir e planejar estratégias de materialização da política de Assistência Social.	Formular estratégias e projetos visando fortalecer a participação e protagonismo dos usuários da política.	
	Atuar em parceria com os órgãos do sistema de garantia de direitos em defesa dos usuários.	

A partir do quadro, é possível perceber que as competências dos assistentes sociais na política de assistência social estão prioritariamente dirigidas às ações de planejamento/diagnóstico local e à mobilização política da população. Os processos de intervenção com as famílias, propriamente ditos, estão pouco detalhados no âmbito das competências.

Considerando especificamente o trabalho desenvolvido no CRAS, a equipe deve ser formada por profissionais com a função de gestão territorial da proteção básica, organização dos serviços ofertados no CRAS e oferta do PAIF.

A composição da equipe de referência é determinada pela quantidade de famílias referenciadas ao CRAS e pelo número de famílias atendidas por ano. No caso de Belo Horizonte, os CRAS referenciam 5.000 famílias e têm capacidade de anual de atendimento de 1.000 famílias. Dessa forma, a equipe deve ser composta por quatro técnicos de nível médio e quatro técnicos de nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS (pedagogo, sociólogo, antropólogo ou outro profissional com formação compatível com a intervenção social realizada pelo PAIF). A equipe de referência pode ainda ser complementada por estagiários, com contratos devidamente regulamentados entre o órgão gestor da política de assistência social e a instituição de ensino superior. (Orientações Técnicas – CRAS, 2009). “As equipes de referência do CRAS devem contar sempre com um coordenador com nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais.” (BRASIL, 2009, p. 61).

Para atuar como técnicos de nível médio existem dois tipos de profissionais que podem compor a equipe de referência do equipamento, o “agente administrativo” e o “agente social e/ou orientador social”. É recomendado que os dois estejam presentes para que as funções administrativas, de recepção e mediação de atividades coletivas do equipamento sejam realizadas de forma satisfatória.

Aos técnicos de nível superior é exigida formação em serviço social, psicologia e/ou outra profissão que compõe o SUAS. É importante salientar que as normativas referentes ao trabalho dos profissionais do CRAS não fazem distinção entre a atuação dos assistentes sociais e dos psicólogos. Dessa forma, esses profissionais executam as mesmas ações no equipamento, ainda que com olhares diferenciados.

As principais atribuições dos técnicos de nível superior são: acolhida e transmissão de informações sobre as atividades do CRAS às famílias; realização de encaminhamentos à rede de serviços socioassistenciais e setoriais; planejamento e execução do PAIF; realização de grupos e atividades coletivas com as famílias; realização de atendimentos particularizados e visitas domiciliares; desenvolvimento

de ações coletivas e comunitárias no território; referência para os profissionais que executam os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos no território; acompanhamento das famílias encaminhadas por esses serviços ao CRAS; realização de busca ativa e elaboração de projetos com o objetivo de prevenir o aumento de situações de risco no território; acompanhamento de famílias que estão em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família; alimentação dos sistemas de informação, registro de ações realizadas e planejamento do trabalho coletivamente; realização de ações para fortalecer as potencialidades presentes no território; participação em reuniões de preparação para o planejamento municipal; presença em reuniões regulares no CRAS para planejamento das ações, definição de fluxos.

No caso do cargo de coordenação do CRAS as exigências são: escolaridade mínima de ensino superior completo, concursado, prática em gestão pública, conhecimento da legislação referente à política de assistência social e direitos sociais, compreensão dos serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social, experiência em coordenação de equipes (comunicação, resolução de conflitos), boa capacidade de gestão, o que envolve o planejamento e monitoramento das ações e habilidades na articulação da rede socioassistencial presente no território.

O coordenador do CRAS tem como atribuições a articulação, acompanhamento e avaliação da implantação da unidade e das atividades a serem ofertadas; participação na elaboração, acompanhamento e avaliação dos fluxos e procedimentos; definição, juntamente com a equipe técnica, dos critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias das atividades oferecidas pelos CRAS; coordenar, com o apoio da equipe, os fluxos de encaminhamentos junto à rede socioassistencial do território; definir, com a participação da equipe técnica, as metodologias, ferramentas e meios para trabalhar com as famílias; realizar o mapeamento e articulação da rede socioassistencial do território; gerenciar o fornecimento de dados para os sistemas de informação locais e supervisionar o envio de informações à Secretaria Municipal de Assistência Social; identificar a necessidade de capacitação da equipe técnica; participar de reuniões de

planejamento e gestão, com o objetivo de propor estratégias para a melhoria dos serviços oferecidos no CRAS.

Considerando a complexidade dos fenômenos existentes no território e a multidimensionalidade da condição de vulnerabilidade social do qual se propõe tratar a política de assistência social, constata-se a necessidade de o trabalho em equipe ser interdisciplinar e intersetorial, tendo em vista que:

[...] as vulnerabilidades e riscos sociais não são fatos homogêneos e simples, mas complexos e multifacetados, que exigem respostas diversificadas alcançadas por meio de ações contextualizadas e para as quais concorrem contribuições constituídas coletivamente e não apenas por intermédio do envolvimento individualizado de técnicos com diferentes formações. (BRASIL, 2009, p. 64)

No próximo capítulo serão apresentadas as abordagens teóricas utilizadas no estudo para embasar a discussão sobre o processo de implementação da política de assistência social, no âmbito da proteção social básica, à luz dos burocratas de rua.

### 3. MARCO TEÓRICO

#### 3.1. O Processo de Implementação de Políticas Públicas e a Importância dos Agentes Implementadores neste Processo

Até o momento deste trabalho apresentou-se as leis e normas que regem a política de assistência social. Neste capítulo serão feitas algumas considerações sobre o processo de implementação de políticas públicas, momento crucial do ciclo de políticas. Abordar-se-á, ainda, a importância de profissionais atuantes nas políticas, responsáveis por sua implementação.

Conforme afirma Oliveira (2005), o planejamento de políticas públicas deve ser entendido como um processo, e não como uma ação pontual, um produto. Neste processo, a etapa “implementação” tem importância central, uma vez que é responsável pelos resultados reais que a política/programa irá alcançar. O autor acredita que a literatura sobre políticas públicas demorou a reconhecer a relevância da implementação no processo de planejamento das políticas.

Arretche (2001) compartilha do mesmo ponto de vista, quando diz que a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade de certa política está diretamente ligada aos objetivos e estratégias de implementação determinados pelos formuladores da política.

Antes de discorrer sobre o processo de implementação de políticas e suas facetas, faz-se necessário apresentar os diversos conceitos/visões acerca da implementação e sua inserção tardia na análise de políticas públicas que privilegiava a definição da agenda e a formulação da política em detrimento de sua implementação.

Inicialmente, numa visão tradicional, a implementação foi concebida como uma fase do ciclo de políticas (*policy cycle*), analisada de forma restrita e fragmentada. Materializa-se na realização de ações com o objetivo de concretizar metas estabelecidas no processo de formulação da política. Nesta etapa, por sua vez, ocorre, além da definição das metas, a programação dos recursos e

organização do tempo para as atividades do planejamento. Esta perspectiva do ciclo de políticas é considerada incompleta pelos autores, visto que deixa de lado a implementação e suas implicações na formulação da política, ou seja, desconsidera dimensões relacionadas à implementação como uma fase que interfere/modifica/produz efeitos na formulação da política. Esta visão clássica não reconhece o ciclo de políticas (*policy cycle*) como um processo. (SILVA; MELO, 2000).

Outra concepção um pouco mais avançada contemplou a implementação de políticas como um processo. Ao contrário da primeira perspectiva do ciclo de políticas, a implementação é considerada uma dimensão importante e suas contingências são contempladas na avaliação da política. As etapas de monitoramento e avaliação funcionam como instrumentos de “correção de rota”. Este entendimento do ciclo de políticas é um avanço, mas ainda traz limites analíticos, pois se baseia em princípios equivocados: valoriza muito a formulação em relação às outras etapas e a considera como uma dimensão perfeita, não problemática. (SILVA; MELO, 2000).

Ambas as percepções do ciclo de políticas até aqui descritas têm problemas, compreendem o funcionamento da administração pública de maneira ingênua, não correspondendo à realidade. Acreditam na possibilidade concreta de se implementar uma política e efetivar ações nos molde inicialmente descritas/delineadas. Porém, na prática não é assim que ocorre. Na verdade, nota-se a prevalência de um ambiente instável e incerto, com trocas, negociações e barganha, em detrimento do controle, autoridade e legitimidade, expressos por Silva e Melo (2000).

Finalmente, a implementação é compreendida como *policy learning* (aprendizagem política), que avança nos seguintes pontos: a implementação é considerada um jogo que envolve implementadores, em que há a negociação de papéis, graus variados de adesão às propostas e utilização dos recursos que dispõem os atores como instrumentos de troca/barganha. Como colocam Silva e Melo (2000), há “ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados, e informação escassa” (SILVA; MELO, 2000, p.9).

Uma política pública deve ser vista como engenharia social, onde não é possível perceber claramente as diferenças entre implementadores, formuladores e população meta de um programa. Os autores expõem sobre as redes de implementação, entendidas como redes de agentes públicos e também não-governamentais. A implementação ocorre em um campo interorganizacional, com a participação de vários agentes na política. Esta noção de implementação, vista como aprendizado, é mais sólida que as outras concepções, uma vez que apresenta uma perspectiva realista e positiva e não negativa e utópica. (SILVA; MELO, 2000).

A implementação ocorre em um ambiente repleto de incertezas. A primeira delas é enfrentada pelos formuladores de políticas, que não têm conhecimento suficiente/satisfatório sobre os fenômenos que intervêm. Em segundo lugar, não há controle, por parte dos formuladores, das contingências e imprevistos que podem ocorrer durante o processo de implementação da política. Outra incerteza perpassa pela dificuldade de limitar das ações e decisões dos agentes implementadores da política. Os documentos e normas sobre os programas/planos são limitados, o que acaba abrindo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores. “O espaço de discricção do agente executor é muito grande, e o implementador toma as decisões cruciais de uma política setorial, a tal ponto que a adesão normativa do implementador de decisões é variável decisiva do seu sucesso” (SILVA; MELO, 2000, p. 11). Por último, o quarto problema encontrado refere-se à escolha de ações a serem realizadas partindo de interesses individuais dos formuladores, desconsiderando interesses coletivos.

Nesta mesma linha de pensamento, Oliveira (2005) afirma que para entender sobre a implementação é oportuno que se tenha a dimensão de sua complexidade e sua relação com o processo de planejamento da política. Para ele,

o resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado, e muitas vezes estas cadeia não pode ser prevista ou controlada. (OLIVEIRA, 2005, p. 277 e 278).

Arretche (2001) também compartilha do mesmo ponto de vista de Silva e Melo (2000) e Oliveira (2005), quando diz que a formulação de um programa/política

ocorre em condições de considerável incerteza. Para a autora, a concretização de uma política exatamente como foi pensada durante sua formulação é praticamente impossível. Existe uma grande distância entre os objetivos inicialmente planejados e sua real implementação. Isto ocorre devido a uma contingência da implementação, que se explica pelas diversas decisões tomadas pelos implementadores, contexto político, econômico, social, institucional onde estão inseridos e intervém. Dessa forma, ao implementar-se uma política, esta, inevitavelmente, irá se modificar. Então, para se conhecer realmente seus resultados/efeitos/impactos é preciso executá-la.

De acordo com a autora, isso acontece porque qualquer programa/política possui duas dimensões: a primeira são os objetivos formulados e a segunda são as estratégias utilizadas para que estes objetivos sejam alcançados. Os objetivos e estratégias do programa/política são traçados por uma autoridade central, que toma decisões conforme suas preferências. Entretanto, essas decisões tomadas pelos gestores são necessariamente implementadas por agentes que não participaram do processo de planejamento/formulação da política. A implementação pode ser encarada como um “jogo” envolvendo uma autoridade central que busca levar os responsáveis pela implementação a realizarem os objetivos e estratégias propostos por essa autoridade. A partir disto, entende-se que empiricamente, as políticas públicas são de fato determinadas pelos agentes que a executam e a fazem segundo suas próprias referências.

Para amenizar estes problemas inerentes ao processo de implementação, expostos por Arretche (2001), a autora propõe que a autoridade central desenvolva técnicas que incentivem os implementadores a executarem as ações de maneira mais próxima ao que foi planejado/desenhado. É necessário verificar como ocorre a discricionariedade dos agentes implementadores, suas condições de trabalho e seus interesses em efetivar a política.

Em relação à avaliação da política, a autora propõe que se invista na identificação dos vários empecilhos/obstáculos/contingências que independem da vontade dos implementadores, mas interferem diretamente no alcance dos objetivos inicialmente propostos pela política. Avaliar uma política ou programa como de

sucesso ou fracasso não é adequado, visto que “a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública” (ARRETCHE, 2001, p. 52).

Diante da complexidade da implementação de uma política pública, especialmente a partir do contexto de descentralização e municipalização das políticas sociais, optou-se por um recorte teórico que abordasse a atuação dos burocratas de rua na operacionalização das políticas, sem abrir mão de uma perspectiva institucional e organizacional que restringem o comportamento dos implementadores.

### **3.2. Os agentes implementadores e a discricionariedade na execução de políticas públicas**

O processo de implementação de políticas públicas sofre várias influências que acabam modificando seu desenho original, pensado inicialmente. Os autores aqui apresentados expõem que os agentes implementadores da política são os responsáveis por realmente desenvolvê-la, segundo seus próprios critérios. Portanto, para entender o processo de implementação de políticas públicas, faz-se necessário analisar as questões que perpassam a atuação desses profissionais.

No modelo de burocracia weberiano, o burocrata age exatamente segundo as leis e regras impostas a ele. Nesse sentido, seus valores, crenças, vontades pessoais dão lugar ao cumprimento estrito de suas funções, segundo regras muito bem delineadas e claras. Neste modelo, não há espaço para o exercício da discricionariedade. Essa prerrogativa era do político. (LOTTA, 2012). Além disso, o tipo ideal weberiano se desvia muito das burocracias que atuam na execução das políticas, visto que estes profissionais desfrutam de ampla autonomia em suas decisões. (OLIVEIRA, 2012).

Para Lotta (2012),

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 os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas. (LOTTA, 2012, p.21).

Lipsky (1980) adota o termo “burocratas do nível da rua” ou “*street-level bureaucracy*” para se referir aos agentes implementadores das políticas públicas. São trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos, como professores, policiais, trabalhadores sociais, juízes, trabalhadores da saúde e outros profissionais que determinam o acesso da população a programas e serviços governamentais, ou seja, são os responsáveis pela execução da política. Nas palavras do autor:

Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats in this study. Public service agencies that employ a significant number of street-level bureaucrats in proportion to their work force are called street-level bureaucracies. Typical street-level bureaucrats are teachers, police officers and other law enforcement personnel, social workers, judges, public lawyers and other court officers, health workers, and many other public employees who grant access to government programs and provide services within them. People who work in these jobs tend to have much in common because they experience analytically similar work conditions. (LIPSKY, 1980, p. 3 e 4).

Existem duas formas de atuação dos burocratas: os atos vinculados e os atos discricionários. Os primeiros são embasados única e exclusivamente nas leis e normas que os determinam. Não há interferência subjetiva na execução do ato, não há espaço para discricionariedade do agente. Neste caso, a lei já regulou antecipadamente todos os possíveis atos do burocrata, não havendo liberdade para este decidir segundo seus próprios critérios. Já os atos discricionários são aqueles em que o agente público tem certa margem de liberdade de avaliação e decisão, segundo critérios de conveniência e oportunidade. O burocrata tem autonomia para deliberar em face das circunstâncias concretas da situação, utilizando critérios próprios para avaliar a melhor forma de satisfazer o interesse público, ou seja, o que a sociedade anseia em determinado lugar e momento. Há, neste caso, uma apreciação subjetiva. (MELLO, 2013).

A discricionariedade pode ser definida como a liberdade de ação do burocrata, dentro da lei, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios. Ao agir discricionariamente, o agente tem o poder de escolher o melhor meio de satisfazer o interesse público, dentro das várias possibilidades previstas em lei. (MELLO, 2013).

Os “burocratas do nível de rua” devem ser estudados na medida em que são dotados de poder para decidir como se dará a inserção dos usuários na política e a efetivação de seus direitos a benefícios e serviços governamentais. Sendo assim, o burocrata é a materialização do Estado no local onde atua. Desse modo, provocam grande impacto na vida dos cidadãos e seus contextos, visto que mantém contato direto com as pessoas, conhecem as comunidades onde elas vivem, a dinâmica do território, vulnerabilidades e potencialidades, sabem seus interesses e perspectivas, determinam o acesso das pessoas aos benefícios e serviços ofertados, ou seja, são responsáveis por mediar a relação dos cidadãos com o Estado.

Dado que os burocratas de nível de rua desenvolvem uma proximidade com os usuários ao longo do processo de implementação, eles acabam sendo potenciais representantes dos interesses desses usuários, na medida em que recebem as demandas e são, inclusive, autorizados a levá-las para dentro do serviço público. (LOTTA, 2012, p. 36).

A ação dos burocratas da linha de frente é uma variável importante na equação da aplicação das políticas, porque são eles que de fato traduzem as políticas em bens e serviços de forma concreta, beneficiando ou punindo os cidadãos que acabam ficando “nas mãos” dos trabalhadores da linha de frente. Esses profissionais não apenas executam a política, são responsáveis por realmente efetivá-la. (OLIVEIRA, 2012).

A liberdade de conduta conferida ao burocrata de rua, cabendo a ele alternativas de agir ou não agir, conceder ou negar, não lhe é conferida para que ele faça dela o que bem entender. Essa autonomia lhe é dada uma vez que este profissional é quem se defronta com a variedade de situações da vida real, estando, assim, em melhor posição para identificar a providência mais adequada a ser tomada frente às situações. As leis e normas, sozinhas, não são capazes de antecipar qual seria a medida excelente para cada caso, então encarrega ao trabalhador da ponta, com poder de discricção, a adoção do comportamento ideal. Assim, a discricionariedade existe para proporcionar em cada caso a escolha da melhor providência, visto que o burocrata da rua está em posição mais favorável e tem maior propriedade para decidir acerca das múltiplas e variadas situações a ele impostas. (MELLO, 2013).

Oliveira (2012), também entende a discricionariedade do burocrata de rua dessa forma, quando afirma que

o exercício da discricção é inevitável e necessário, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos e, em geral, os recursos da agência estão aquém dos necessários para atender aos cidadãos e, devido a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que a organização se amolde à realidade, funcione e atenda às pessoas. (OLIVEIRA, 2012, p. 1556).

Essas regras e procedimentos formais estabelecidos pela organização não são suficientes para determinar a melhor forma de agir diante das situações. Então os aplicadores frequentemente agem de acordo com sua discricionariedade para determinar os objetivos e o modo mais adequado e conveniente para atingi-los. A vagueza dos fins/objetivos da política em seu processo de formulação amplia o poder discricionário dos executores imediatos. É importante salientar que a análise da discricionariedade desses profissionais não pode deixar de lado as ambiguidades e imprecisões dos objetivos das políticas. (OLIVEIRA, 2012).

As leis não conseguem prever todas as situações possíveis de ocorrer na sociedade, com isso há a necessidade de recorrer a formas de regulação mais flexíveis, capazes de abarcar de maneira mais ampla os acontecimentos sociais, daí decorre a liberdade conferida aos burocratas da linha de frente. (MELLO, 2013).

Se a lei todas as vezes regulasse vinculadamente a conduta do administrador, padronizaria sempre a solução, tornando-a invariável mesmo perante situações que precisariam ser distinguidas e que não se poderia antecipadamente catalogar com segurança, justamente porque a realidade do mundo empírico é polifacética e comporta inúmeras variantes, donde, em muitos casos, uma predefinição normativa estanque levaria a que a providência por ela imposta conduzisse a resultados indesejáveis. (MELLO, 2013, p. 278)

“Quando o meio ambiente é muito incerto e cambiável, as organizações tendem a agir mais sob os procedimentos e as estruturas informais.” (OLIVEIRA, 2012, p. 1563).

Além do ambiente incerto, de uma perspectiva mais organizacional, Perrow destaca que o tipo de matéria prima e tecnologias utilizadas na realização de um

dados serviço, tem um impacto direto no grau de previsibilidade das ações dos funcionários.

O autor faz uma análise do comportamento das organizações e explica que elas diferem-se grandemente umas das outras. Há organizações com rotina, em que há uma estrutura clara e elaborada, e outras sem rotina alguma, com estrutura pouco definida e sem muita elaboração. Existem instituições altamente burocratizadas e outras menos burocratizadas. As atitudes das pessoas são determinadas tanto pelas organizações onde trabalham, como por suas atitudes preexistentes. Qualquer organização apresenta padrões de comportamento mais ou menos estáveis, baseadas em uma estrutura de papéis e tarefas especializadas. Não é possível a existência de instituições totalmente flexíveis e democráticas, onde todos fazem o que querem, visando o seu bem estar. Dessa forma, a burocratização se faz necessária e acontece por meio da especialização, pela necessidade de controlar as influências externas exercidas por fatores externos e devido à necessidade de lidar com um ambiente mutável e instável. Entretanto, a burocratização é útil até certo ponto, visto que há ocasiões em que a eficiência trazida por ela não compensa a rigidez com que está associada.

Uma organização ideal não existe, porque é constituída por pessoas, inseridas em uma sociedade que os moldou de vários modos que interferem e afetam sua capacidade na realização das atividades profissionais. “Todo homem tem um estado civil, uma característica étnica, ligações religiosas, uma personalidade que o diferencia dos demais, e amigos, para citar apenas umas poucas coisas.” (PERROW, 1976, p. 75).

As organizações, por meio da energia humana e não humana, transformam a “matéria-prima” em um produto desejável. No caso da política de assistência social, a matéria-prima é representada pelos usuários da política, que demandam serviços, programas, benefícios, que, por sua vez, visam garantir direitos às famílias em geral, e promover sua autonomia, fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, etc. (PERROW, 1976).

Uma organização com rotina possui técnicas estabelecidas, de funcionamento garantido e a sua aplicação ocorre em matérias-primas estáveis, iguais. Há pouca variação nas tarefas a serem executadas. Nas organizações com “ausência de rotina” existem poucas técnicas, pouca variedade de tarefas a serem realizadas, e uma matéria-prima não padronizada. (PERROW, 1976).

As organizações destinam-se à realização de algum tipo de trabalho, que se faz por meio de técnicas e tecnologia. As técnicas são aplicadas em alguma espécie de matéria-prima, que a instituição transforma em produto negociável. O produto pode ser, por exemplo, delinquentes reabilitados. A tecnologia é necessária para o processo de produção, aquisição de material, mão de obra, etc. É preciso saber muito sobre o material a ser transformado por meio das técnicas. Se o delinquente for considerado apenas do ponto de vista da falta de respeito com os adultos, o método de intervenção é claro, objetivo. A matéria-prima nessa ótica é simples e conhecida e as técnicas a serem aplicadas podem ser copiadas da história militar ou das prisões. Porém, quando o delinquente é encarado como um indivíduo de características únicas, complicado, sobre o qual nada se sabe, a análise desse sujeito se esvazia, forçando a organização a se apoiar em processos vagos, como empatia, interpretação das experiências do indivíduo, sua história, dentre outros. (PERROW, 1976).

A política de assistência social tratada neste trabalho pode ser analisada como uma organização que muitas vezes não possui rotina, com matéria-prima não-analisável e necessita de enfrentar inúmeras situações excepcionais. Esta política se aproxima de um modelo descrito pelo autor chamado “ausência de rotina”, onde há alto grau de variabilidade, ou seja, muitas situações excepcionais no cotidiano de trabalho, sem métodos analisáveis da matéria-prima.

Lipsky (1980) expõe que existem quatro maneiras na atuação dos agentes implementadores que afetam diretamente a vida e o contexto dos destinatários da política:

- Os “burocratas de rua” determinam a concessão de benefícios e também punições aos seus usuários, influenciando em seu bem estar, positiva ou negativamente;

- Estes profissionais determinam como será a relação com o público atendido, como a frequência, circunstâncias e recursos a serem utilizados nesta interação, tomando decisões mais convenientes com sua rotina de trabalho;

- Os agentes implementadores, ao repassarem informações aos usuários, acabam ensinando a eles como deve ser seu comportamento para o acesso aos serviços e benefícios;

- Os usuários da política recebem o status de “cliente” atribuído tanto por sua interação com a burocracia, quanto com a sociedade.

Lipsky (1980) aponta como discussão central a questão da discricionariedade/autonomia dos agentes de rua na implementação de políticas públicas. Para o autor, as decisões desses profissionais, as rotinas que eles estabelecem e as formas que encontram para tratar das incertezas e pressões inerentes ao trabalho, efetivamente tornam-se as políticas públicas que eles executam. “O poder discricionário dos burocratas é decisivo na distribuição de bens e serviços públicos, portanto, a ação desses agentes é uma variável relevante para o sucesso das políticas.” (OLIVEIRA, 2012, p.1552).

[...] as organizações podem ser muito dependentes de seus membros da linha de frente, porque eles podem obter, manter e controlar informações, pessoas e instrumentos, que são importantes para o funcionamento delas e isso dá aos agentes poder informal, pois os superiores hierárquicos estão destituídos daqueles recursos e não podem regular o uso deles pelos subalternos, a não ser ao custo de reduzir a eficiência da organização, o que criaria problemas para aqueles próprios. (DAVID MECHANIC apud OLIVEIRA, 2012, p. 1555)

As dificuldades não identificadas previamente levam os agentes implementadores a buscar soluções diversas para resolver os problemas, o que acaba modificando o formato original da política, pensado na etapa da formulação. (ARRETICHE, 2001). Ou seja, existe uma grande disparidade entre os objetivos e o desenho formulado para a política e seu real funcionamento na prática, através de

intervenções públicas, como aponta Lotta (2012). O Estado se concretiza efetivamente para a maioria dos cidadãos por meio dos funcionários da ponta, pois é através deles que saem os benefícios e sanções que os usuários recebem do governo e que determinam suas vidas e oportunidades. (OLIVEIRA, 2012)

Ainda neste raciocínio, Lipsky (1980) entende que, num contexto onde as decisões são vagas e muitas vezes divergentes, os agentes implementadores se veem obrigados a deliberar a forma como vão agir diante das situações que lhes são impostas. Esses agentes estão inseridos em uma estrutura institucional e programática que dita as regras do jogo. Entretanto, concomitantemente, os burocratas têm espaço e autonomia para tomar suas próprias decisões e são elas que traduzem e expressam a real configuração do Estado frente à sociedade. “O trabalho ao nível da rua é, ironicamente, saturado de regras, mas não é obrigado por elas” (MAYNARD-MOOD E MUSHENO apud OLIVEIRA, 2012, p. 1556).

Da mesma forma, Oliveira (2012) percebe que

[...] frequentemente as políticas têm objetivos e significados vagos, dúbios e contraditórios isso ocorre algumas vezes porque os legisladores resolvem as controvérsias que surgem durante o processo decisório mediante uma linguagem de compromisso e reticências. Quando a esfera legislativa não consegue solucionar os conflitos entre os objetivos das políticas ou apresentar esses fins de modo claro, ela transfere o problema para a área administrativa. (OLIVEIRA, 2012, p. 1554)

Quando os fins da organização e das políticas não são claros, o desenvolvimento da política e o desempenho dos implementadores não são fáceis de serem mensurados. Como exemplo tem-se a política e a escola. Essas instituições têm objetivos vagos, imprecisos: assegurar a ordem pública e educar as crianças, respectivamente. Entretanto, em uma sociedade muito heterogênea, esses valores são conflitantes, podendo haver discordância entre os cidadãos sobre o representa ordem pública e educação. (OLIVEIRA, 2012).

Conforme menciona Arretche (2001) e também Lipsky (1980), a discricionariedade dos agentes de rua se dá na determinação da natureza, quantidade e qualidade dos benefícios e serviços ofertados pelo Estado por intermédio destes profissionais, além de sanções e contrapartidas exigidas aos

usuários. Mesmo existindo leis, normas e orientações administrativas que buscam limitar, moldar e controlar a atuação dos burocratas de rua, eles ainda possuem autonomia para determinar como irão aplicá-las nas ações de implementação.

Complementando este raciocínio, Oliveira (2012) diz:

Se as leis prescrevem os comportamentos que deverão ser punidos e se as legislaturas determinam a elegibilidade dos que serão afetados pelas políticas, no plano micro a aplicação das leis e a seleção dos que receberão os benefícios são dependentes da discricção dos burocratas de linha. (OLIVEIRA, 2012, p. 1554)

Para Lotta (2012), os agentes implementadores têm capacidade de determinar a distribuição de benefícios e os critérios de elegibilidade para a sua concessão. Essas decisões afetam consideravelmente a vida dos indivíduos, que dependem da ação do burocrata para ter acesso a recursos e serviços, ou seja, são “clientes” não-voluntários. Segundo Lipsky (1980), as intervenções dos agentes têm efeitos na maneira como são recebidos pelos cidadãos e nas expectativas que estes criam sobre o trabalho/atuação dos burocratas.

O caráter involuntário dos “clientes” das instituições públicas faz com que seja difícil mensurar e avaliar a eficiência dessas organizações, ao contrário das instituições privadas.

As empresas privadas podem receber aviso do mercado quando seus consumidores não estão satisfeitos, porque simplesmente eles desaparecem. Não é o caso da burocracia pública, porque [...] eles não podem optar se querem ou não ser atendidos pelo Estado. O cidadão que quiser habilitação para dirigir tem de ir às agências públicas, não importa se elas são eficientes ou não; os pais de baixa renda só podem matricular seus filhos nas escolas do governo, independente da qualidade delas; os cidadãos pobres não podem dispensar os postos de saúde governamentais nem os vários serviços sociais, sofram humilhações ou não. Independentemente de como o cidadão seja tratado, as burocracias públicas não perderão o cliente, logo, a ausência dele não servirá como alerta aos administradores. (OLIVEIRA, 2012, p. 1560).

Arretche (2001) afirma que o processo de implementação políticas públicas ocorre em diversos ambientes e contextos, que respondem de forma diferente às intervenções realizadas, ou seja, uma mesma regulamentação pode produzir resultados totalmente diversos em diferentes locais/comunidades. Ainda segundo a

autora, “a implementação de um programa supõe sua inserção em ‘uma rede ou sistema complexo, no qual mesmo as ações de um agente [implementador] obediente podem produzir resultados imprevistos e talvez indesejados.” (MITNICK E BACKOFF apud ARRETCHE, 2001, p. 2 E 3).

A discricionariedade pode ser influenciada por múltiplos fatores: as tarefas a serem executadas pelos funcionários; o contexto de tomada de decisão; as pressões da carga de trabalho; a cultura das organizações; as regras e constrangimentos existentes; o ambiente externo das organizações. (FURLONG; BALLA apud OLIVEIRA, 2012).

De acordo com Lotta (2012), o poder discricionário dos agentes implementadores pode ter diversas origens: pode estar ligado ao exercício do cargo/função do agente implementador; pode ocorrer devido a uma grande diversidade de regras, fazendo com que os burocratas sejam obrigados a se posicionarem e agirem; pode ser consequência de regras e normas incompletas ou ambíguas; e também pode ocorrer devido às crenças, valores e escolhas pessoais que os burocratas têm e que influenciam em suas intervenções públicas. Dessa forma, entende-se que ao tomar suas decisões, os agentes implementadores levam em consideração tanto as normas e regras impostas a eles, quanto seus valores, crenças, referências e contextos.

Oliveira (2012) complementa:

Os burocratas do nível da rua carecem de tempo, de informação e de outros recursos necessários a uma apropriada tomada de decisão. Se a escassez de recursos é crucial em qualquer processo decisório, ela o é ainda mais nas burocracias em que os atores têm de tomar decisões de pronto em situações imprevistas e/ou marcadas pela ambiguidade, no calor do momento, sob a pressão direta e imediata do público e eles têm de decidir o que fazer por si mesmos, sem a ajuda dos supervisores, dos guias, de procedimentos ou de precedentes. (OLIVEIRA, 2012, p. 1556).

Lotta (2012) expõe que em sua rotina de trabalho, os burocratas de rua interagem com diversos atores políticos, institucionais, organizacionais e sociais que exercem influência em suas ações e na implementação de políticas. Sendo assim, é importante analisar essas interações.

Uma característica fundamental do burocrata que atua na ponta é ter de lidar com as reações diretas e imediatas das pessoas e muitas vezes ter de responder a elas de imediato, dificultando uma avaliação mais criteriosa das circunstâncias. (OLIVEIRA, 2012).

No tocante aos fatores institucionais e organizacionais, pode-se dizer, com base nas concepções de Lotta (2012), que os agentes implementadores de políticas atuam em sistemas políticos e organizacionais que criam incentivos e alocam recursos para a execução da política, ou seja, estes sistemas são responsáveis por criar condições operativas aos agentes de rua. Desse modo, “os indivíduos tomam suas decisões dentro de um repertório definido ou influenciado pelas condições existentes” (LOTTA, 2012, p. 30). Da mesma forma, Oliveira (2012) ressalta que

[...] um fator decisivo na implementação é a organização, porque ela influi diretamente nos resultados dos programas governamentais, pois a dinâmica da interação entre ela e seus membros afeta o processo de trabalho e, por conta disso, influencia a quantidade e a qualidade dos serviços prestados. (OLIVEIRA, 2012, p. 1553).

Segundo Lotta (2012), embora exista discricionariedade na atuação dos burocratas, essa é limitada, visto que os implementadores exercem suas intervenções baseados nos recursos e incentivos recebidos. Oliveira (2012) afirma que a organização importa e interfere na regulação de seus membros. Embora exista ampla margem de manobra por parte dos burocratas da linha de frente, estes não atuam, contudo, num vácuo institucional. A organização produz constrangimentos que acabam modelando e limitando o poder discricionário dos agentes. As regras não determinam totalmente o comportamento dos burocratas de rua, mas elas provocam efeitos em sua atuação, uma vez que ao ignorar completamente as regras e normas vigentes esses profissionais podem ser punidos. Mello (2013) explica que toda lei cria sempre e inexoravelmente um quadro dotado de objetividade onde atuam os burocratas. O grau dessa objetividade é que varia.

Segundo Meyers & Vorsanger (2010) citados por Lotta (2012), a discricionariedade do burocrata de rua está diretamente relacionada à complexidade de suas tarefas. Quanto mais complexas a atuação desses indivíduos, onde há

dificuldade de supervisão e monitoramento de suas ações, maior o poder discricionário. Há pouco conhecimento por parte da supervisão acerca da atuação dos burocratas, devido a pouca visibilidade de suas práticas. Embora existam várias normas e regras com o objetivo de orientar a atuação dos agentes implementadores, elas não conseguem limitar/controlar suas ações.

Para Arretche (2001), quanto maior a complexidade de um programa, maior será a diversidade de interesses em torno dele e mais variados serão os pontos de vista sobre o seu processo de implementação. Com isso, existem grandes chances de não se chegar a um acordo/opinião comuns a todos os envolvidos. Isto, segundo Arretche (2001), é um dado da realidade. Lipsky (1980) afirma que quanto maior a heterogeneidade de sentimentos da comunidade, mais os objetivos da burocracia são conflitantes entre si, conseqüentemente, maior liberdade é conferida aos burocratas do nível da rua na tomada de decisões, o que lhes permite atuar conforme suas preferências.

Outras interações existentes no processo de implementação de políticas referem-se a fatores individuais e relacionais. Lotta, embasada nas ideias de Meier e O'Toole (2006), diz que a discricionariedade carrega em si, inevitavelmente, valores individuais. A autora aponta que

[...] esses valores e preferências, no entanto, não são apenas escolhas individuais dos atores: 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 etc. (LOTTA, 2012, p. 33).

Para Lotta (2012), embora existam objetivos pré-estabelecidos a serem cumpridos, os burocratas de rua realizam suas intervenções tendo como base suas preferências e sua interação com os vários atores envolvidos. O agente implementador não atua sozinho, isoladamente. Existem sim, componentes individuais, como crenças, interesses, que interferem em sua atuação, mas, além disso, existem também fatores relacionais que afetam suas ações, com as trocas com outros burocratas, com a população, com a elite burocrática, com as comunidades, dentre outros. Portanto, deve-se ter em vista que o processo de implementação de políticas é permeado por momentos de cooperação e conflito.

Os agentes implementadores, como já explicitado, são mediadores de interesses tanto da população, quanto do Estado. Ao mesmo tempo, podem atuar de forma clientelista, onde há assimetria de poder. Desta maneira, coexistem tanto práticas clientelistas, quanto ações democráticas e voltadas à inclusão. (LOTTA, 2012).

Lotta (2012), partindo das considerações de Meyers e Vorsanger (2010), explicita que os burocratas de rua têm ampla capacidade de realizar adaptações ao desenho original das políticas públicas e isto pode ser visto de forma positiva, contribuindo para o alcance de sua efetividade.

Oliveira (2012) defende a ideia de que

[...] o poder discricionário dos operadores que atuam nos guichês, nas enfermarias, nas salas de aula, nas ruas é decisivo na execução das políticas públicas. Os recursos oferecidos pela organização estão em geral aquém dos necessários para o bom desempenho das tarefas e as regras formais não dão conta de todos os casos concretos, o que exige a intervenção discricionária dos atores do baixo escalão para que a agência funcione, distribua os bens e preste os serviços, ou seja, esta discricionariade é condição necessária para que a política pública seja concretizada. (OLIVEIRA, 2012, p. 1569 e 1570).

Conforme apresentado, há fatores institucionais e relacionais que refletem no exercício da discricionariade dos agentes implementadores de políticas e isto é um ponto importante e deve ser considerado, uma vez que pode explicar os diferentes efeitos e consequências resultantes do processo de implementação de políticas públicas. A literatura retrata a existência simultânea tanto de fatores institucionais, como normas, regras, leis que objetivam regulamentar a atuação dos burocratas e impactam em suas escolhas e preferências, quanto aspectos individuais e relacionais (valores, crenças, etc), que também influenciam em seu modo de agir. (LOTTA, 2012).

Existem problemas inerentes à burocracia. O primeiro é o da *accountability* ou controle, ou seja, fazer com que a burocracia corresponda e haja conforme objetivos da concordância de todos, a nível nacional. O segundo refere-se á equidade, isto é, fazer com que os burocratas tratem de maneira equânime as situações similares com as quais se defrontam, com base em regras claras e conhecidas. O quarto

problema diz respeito às *responsiveness*, ou seja, a tomada de decisão da burocracia com bom senso e sensibilidade, diante de casos que não podem ser padronizados, não podem ser enquadrados em uma regra singular, exigindo que uma exceção seja feita. (WILSON apud OLIVEIRA, 2012). Acontece que esses valores nem sempre são compatíveis entre si. Muitas vezes um desses princípios tem de ser sacrificado em favor de outros. Pode não ser possível conciliar a equidade com as *responsiveness*, porque esta última exige um tratamento diferenciado, enquanto aquela baseia-se no tratamento igualitário dos cidadãos. Da mesma forma, as *responsiveness* podem não conviver com a *accountability*, pois, tendo o burocrata de agir conforme as necessidades de cada pessoa, talvez ele tenha de se afastar dos objetivos formais declarados sobre um determinado programa. Estes objetivos não contemplam casos específicos. Em síntese, em algumas situações, alguns princípios terão de ser sacrificados em favor dos outros e esta decisão cabe ao burocrata da linha de frente. (OLIVEIRA, 2012).

Este subtópico buscou tratar da importância dos agentes implementadores na implementação de políticas públicas. Entende-se que esta fase do ciclo de políticas é permeada por contingências e incertezas. Uma delas refere-se à liberdade que os agentes implementadores têm para o exercício da discricionariedade e suas consequências. O próximo capítulo sistematiza os dados coletados nas entrevistas com assistentes sociais atuantes em alguns CRAS de Belo Horizonte, ilustrando as questões até aqui abordadas.

## **4. RESULTADOS**

### **4.1. Formação e vínculos de trabalho dos assistentes sociais que atuam nos CRAS de Belo Horizonte**

No ano de 2011, por exigência do Ministério Público, estabeleceu-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com a Prefeitura de Belo Horizonte, exigindo a abertura de concursos públicos para a substituição do quadro de funcionários terceirizados vinculados a Política de Assistência Social no município. Nesta época a maioria dos profissionais não era efetiva, o que caracterizava uma irregularidade dos vínculos de trabalho no setor.

Em 2012 foi realizado concurso público para o provimento do cargo público de Analista de Políticas Públicas, da carreira da Administração Geral do quadro geral de pessoal da Administração Direta do Poder Executivo do município de Belo Horizonte. Entre as diversas especialidades exigidas para o cargo, foram abertas 298 vagas para assistentes sociais.

No ano seguinte houve a nomeação dos novos funcionários que hoje compõem a Política de Assistência Social em Belo Horizonte na carreira de Analistas de Políticas Públicas. Ainda há um pequeno percentual de funcionários terceirizados, entretanto a grande maioria dos profissionais da Política de Assistência Social em Belo Horizonte é concursada. Todas as vagas abertas para a especialidade de assistente social foram preenchidas e a Prefeitura de Belo Horizonte segue nomeando mais profissionais. Sendo assim, os assistentes sociais entrevistados para o estudo são servidores efetivos da Política de Assistência Social em Belo Horizonte e todos entraram em exercício no ano de 2013.

Esta seção buscou descrever o perfil profissional dos quatro assistentes sociais entrevistados, que atuam em três dos 33 CRAS existentes no município de Belo Horizonte/MG. Em relação ao tempo de formação, dois possuem até três anos de formados, e dois acima de oito anos. Todos se formaram em faculdades privadas, sendo três deles na mesma instituição. Os quatro entrevistados têm até

um ano de experiência como técnico no CRAS. Apenas um deles está a mais tempo (três anos) envolvido com a política de assistência social.

Ainda em relação à formação, três possuem pós-graduação *lato sensu* e um ainda não concluiu a especialização. A maioria deles está vinculada à área de gestão em políticas sociais.

É importante salientar que as equipes técnicas dos CRAS de Belo Horizonte são compostas por assistentes sociais e psicólogos que exercem as mesmas funções nos equipamentos. O termo “Técnico do CRAS”, utilizado pelos profissionais entrevistados, abrange tanto o assistente social quanto o psicólogo.

#### **4.2. A política de assistência social, os objetivos do CRAS e o papel do assistente social na percepção dos atores**

Este subtópico dedica-se a descrever a política de assistência social, o CRAS e seus objetivos tendo como base a visão dos assistentes sociais envolvidos na pesquisa.

Em relação ao entendimento dos profissionais sobre a política de assistência social, é possível observar uma dissonância entre eles sobre o tipo de cobertura da política, sendo que uns a veem como uma política universalista, outros a compreendem como uma política focalizada.

Nota-se um consenso entre os profissionais no que tange aos objetivos da política, que tem a finalidade de garantir acesso aos direitos sociais, atendimento ao público em situação de risco e vulnerabilidade social e estimular a autonomia dos cidadãos. Nas palavras dos entrevistados:

[...] a política de assistência social faz parte do tripé da seguridade social, juntamente com a previdência, saúde e assistência social. Então ela é um direito pra todos aqueles que dela precisarem, independente de renda, classe, raça. Infelizmente ela ainda não é vista como um direito por todos, ainda tem essa visão assistencialista, mas ela é um direito pra quem dela precisar [...]. O objetivo da política de assistência, acredito que é essa questão da convivência familiar e comunitária, é a questão da autonomia do sujeito, de empoderá-lo mesmo, a questão do protagonismo. [...]" (Assistente Social 1, 2014).

[...] falar da política de assistência social é falar da garantia dos direitos de qualquer cidadão. É possibilitar que as famílias tenham acesso a um conhecimento [...] muitas famílias não conhecem nem o que elas têm de direito [...] E a política de assistência tem como objetivo ampliar o acesso, o uso das famílias, do cidadão aos direitos, mas também trabalhar a autonomia daquele cidadão [...]. (Assistente Social 4, 2014).

Alguns profissionais têm uma noção muito próxima sobre a política de assistência social, quando ambos mencionam que ela funciona em articulação com outras políticas setoriais.

[...] a política de assistência social é uma política não contributiva, e está lá disposto na lei que é pra quem dela necessita. Então eu acho que esse é o primeiro ponto que a gente tem que observar. Não se trata de uma política universalista, como a saúde, mas também não é uma política totalmente restritiva como algumas que tem um objetivo específico. Por exemplo, políticas de raça, que abordam apenas um público. Apesar de ela ter esse caráter que tende ao focalismo, mas é uma política que atende um número considerável de pessoas, considerando que o objetivo dela é atender pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social. Então esse seria o primeiro objetivo mais claro dessa política, que é atender pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social. É uma política também que hoje tem atuado na forma de política mediadora, na medida que ela trabalha a intersetorialidade com outras políticas públicas. Ela convoca, ela chama, convida a saúde, a educação, a habitação pra discutir fenômenos que perpassam pela vida dos sujeitos usuários dessa política. Então ela tem esse objetivo, e de prover aquilo que a gente chamava, que hoje já está um pouco em desuso esse termo, mas dos mínimos sociais, aquilo que é o essencial, o básico pra que esse indivíduo possa se organizar como sujeito, como sujeitos coletivos pra conquistar sua autonomia. E esse também é um dos objetivos da política de assistência social [...] contribuir com essa autonomia dos sujeitos. (Assistente Social 3, 2014).

[...] é uma política que vai atender as pessoas, os indivíduos, os cidadãos de que dela necessite, num público que pode tá passando por uma situação de, talvez, vulnerabilidade no momento, uma situação de risco social, então existe essa política para esse público que nesse momento necessite dessa política. [...] Então é articulada com outras políticas também [...] tais como educação, saúde [...]. (Assistente Social 2, 2014).

É interessante observar que a maioria dos assistentes sociais menciona um dos objetivos da política: trabalhar a autonomia dos usuários e famílias. Isso vai de acordo com um dos princípios da política, expostos na PNAS, que ainda é considerado um desafio pelos profissionais.

[...] muitas vezes é muito difícil [...] porque ainda existe essa relação do usuário achar que ele precisa dessa política, uma questão assistencial, de caráter benevolente mesmo. Então, é começar a trabalhar isso e mostrar

pra ele que ele é um sujeito de direito, que a gente tá ali pra garantir esse direito [...]. (Assistente Social 1, 2014).

[...] muitas vezes a família [...] acaba ficando [...] acostumada com as coisas como sempre aconteceram, considerando toda a questão do assistencialismo, que está muito arraigado aí, na política de assistência mesmo, como tudo começou. As famílias acabam se acostumando. Então é um processo [...]. (Assistente Social 4, 2014).

Abordou-se com os assistentes sociais, mais especificamente, sua percepção acerca do papel do CRAS. Alguns compartilham do mesmo ponto de vista em relação à finalidade do equipamento, e citam que o CRAS objetiva prevenir situações de risco, através do fortalecimento de vínculos das famílias em situação de vulnerabilidade social.

[...] o CRAS é a base, [...] o ponto inicial da política de assistência. Assim como o centro de saúde é a atenção primária, dentro da política de assistência o CRAS é a atenção primária. Então, o papel principal do CRAS é prevenir situações de risco, é trabalhar com a prevenção, é tentar evitar que ocorra algum tipo de violação, então a gente trabalha com as famílias, com a comunidade, com o usuário em si, evitando essas situações, fortalecendo vínculos, acreditando que seja um espaço mesmo de construção da vida comunitária.” (Assistente Social 1, 2014).

[...] o papel/atuação do CRAS está voltada pra a questão preventiva desses riscos. Então, ela trabalha nessa prevenção e em resposta a essas vulnerabilidades que os sujeitos passam nos seus ciclos de vida. E é uma política que está bem voltada pra questão dos ciclos de vida, quando divide os serviços pra crianças de 0 a 6. Um serviço que hoje não acontece ainda, mas é o de 7 a 14 anos; o serviço como o PRO Jovem, de 15 a 17 e o grupo de terceira idade, que seriam aqueles acima de 60 anos, em preferência com alguma situação de isolamento ou de rompimento/fragilidade de vínculos. [...] O CRAS, na verdade, vai atuar nessa lógica de fortalecimento de vínculos das famílias pra que evite um agravamento das situações de vulnerabilidade, que chega a uma situação de rompimento de vínculos. Então esse seria o cerne da atuação do CRAS. (Assistente Social 3, 2014).

Já outros assistentes sociais focam na questão da proximidade que o CRAS tem com as famílias, por estar localizado nos territórios de vulnerabilidade, facilitando a construção do vínculo com as famílias e a compreensão dos fenômenos do território.

[...] o papel do CRAS é importantíssimo [...] vejo que o CRAS é o equipamento que está próximo ao público, próximo às pessoas moradoras do território. Então o indivíduo ele... Talvez você fala... Ah, tem que ir,

acessar a prefeitura e muitas vezes ele não tem nem estrutura, talvez nem condições também de estar acessando o equipamento. Então a partir do momento que o CRAS vem pro território dessa população, dessa comunidade, eu acredito que ele atua de forma mais eficaz. [...] Quando você fala papel/atuação do CRAS eu acho que é atender, chegar mais próximo desse público que vive nessa situação de vulnerabilidade, visto que [...] muitas vezes há dificuldade desse deslocamento deste público, do usuário, até o equipamento. [...] Então eu acho que o CRAS vem pra aproximar da comunidade e pra permitir que a comunidade também tenha mais acesso. (Assistente Social 2, 2014).

A atuação do CRAS, por ele estar localizado nas áreas de maior vulnerabilidade, ele tem um papel muito importante. Pelo fato de ele estar no território, ele tem maiores condições de trabalhar com a família, do que um serviço que está localizado numa regional. Ele está próximo da família. A proximidade facilita [...] muito na interação com a família. [...] No vínculo. [...] O vínculo que a família tem com o CRAS [...] é muito maior do que um vínculo que um programa, ou um serviço que está localizado numa regional. [...] Porque o CRAS estando no território facilita para que ele também compreenda as multi questões [...] que ocorrem ali naquele território diariamente. O território [...] muda constantemente. Ainda mais territórios vulneráveis que acontecem milhares de coisas a todo momento [...]. O CRAS consegue acompanhar de uma forma mais fácil, mais próxima [...] ele tem um contato não só com as famílias, mas com as instituições também que fazem parte daquele território e que ajudam a compreender melhor todas as questões que estão ali envolvidas. [...] E aí a interlocução não só com a rede parceira, mas do vínculo maior com as famílias, possibilita o CRAS, a equipe de trabalhar melhor com aquela família, que ela vai conseguir compreender melhor o local onde aquela família está inserida [...]. (Assistente Social 4, 2014).

Quando questionados sobre a operacionalidade/efetividade da Política de Assistência Social, a partir do trabalho no CRAS, os assistentes sociais tiveram um posicionamento unânime: consideram que a política tem seu grau de efetividade e operacionalidade, entretanto ainda não alcança plenamente seus objetivos.

Para eles, a efetividade da política, ou seja, a capacidade de obter os resultados pretendidos, é limitada devido às dificuldades enfrentadas nos territórios, por se tratarem de áreas vulneráveis, onde não há uma presença marcante dos outros níveis de complexidade no enfrentamento às situações postas. Além disso, a política carece de recursos, de uma forma geral. Assinalam que há, especificamente, uma escassez de recursos humanos, o que dificulta a concretização do propósito da política. Também foi levantada a existência de uma oferta de serviços incompatível com a demanda apresentada, que ocorre devido ao limite de atendimento das outras

políticas que se articulam com a política de assistência social. Nas palavras dos profissionais:

Hoje eu acredito que existe uma grande dificuldade de operacionalizar e de tornar essa política efetiva [...]. Por estar em territórios muitas vezes altamente vulneráveis, e que as situações preventivas acabam se misturando com aquelas de risco já concretizados e que não existe uma cobertura efetiva também em outros níveis de complexidade, como na média ou na alta. Então, essa operacionalidade hoje é bastante limitada até por questões também de recurso. O fato daqui de Belo Horizonte ser uma secretaria adjunta dificulta essa profissionalização do trabalho porque a verba que seria destinada à assistência, hoje é repartida com as políticas sociais e são várias hoje no município. Então acaba que o próprio fato de ser uma secretaria adjunta já dificulta a operacionalidade e efetividade da política. (Assistente Social 3, 2014).

[...] o que é proposto eu acredito que seja efetivo, no sentido da gente conseguir buscar esse usuário, a questão da busca ativa, desse acompanhamento que ainda não é completo, não é o ideal, porque são poucos técnicos pra atender muitas famílias, mas a gente tenta, com o pouco que a gente tem, com os instrumentais mesmo, com a capacidade técnica, com a vontade mesmo de fazer e acontecer, a gente tenta acompanhar essas famílias e efetivar esse acompanhamento, mas a gente sabe que é muito pouco ainda perto do que tem que ser feito.” (Assistente Social 1, 2014).

Tem um grau de efetividade sim, tem um grau de operacionalidade sim. Não posso tirar isso de forma alguma. [...] Eu só não acho que ela é cem por cento. Por quê? Porque eu vejo muito uma sobrecarga [...] da equipe do CRAS, principalmente os CRAS onde têm todos os programas e todos os serviços que podem ser ofertados. Há uma sobrecarga de toda a equipe na operacionalização mesmo, de todos os serviços e programas, e aí acaba que essa sobrecarga não possibilita trabalhar com qualidade cada um dos serviços e programas ofertados pelo CRAS. (Assistente Social 4, 2014).

Não, eu acho que ela é limitada. [...] Por exemplo, você pega uma situação de [...] um adolescente jovem que está interessado em ingressar no mercado de trabalho. Muitas vezes nós nos deparamos que são vagas limitadas, não atendem todos os jovens. Então oferece a oportunidade, mas elas são limitadas. Então atendem a alguns, não atendem todos. [...] A gente estava até discutindo isso na AMAS. Quando nós falamos de duas vagas pra o público do CRAS, pra atender o jovem trabalhador. Então todo mundo falou: Nossa, mas dois, num mundo de usuários [...] que têm esse perfil e só apresentar duas? Então é muito pouco. Por isso que eu acho que assim, é efetivo, mas na quantidade que você tem a oferecer, mas você não atende o todo. [...] quando você consegue encaminhar esse indivíduo, [...] você consegue melhorar a qualidade de vida dele, eu acho que nesse sentido ela é efetiva. Mas ela não é efetiva quando você vê o público, o todo, e você não consegue alcançar esse todo. Você só alcança alguns. (Assistente Social 2, 2014).

Alguns dos entrevistados apontam também como limite a atuação do CRAS como porta de entrada de outras políticas sociais, com demandas não apenas da assistência social, expondo muitas vezes a carência de oferta de serviços básicos como acesso à educação, saúde, e ainda a fragilidade da intersectorialidade das políticas sociais.

[...] tem essa questão da vaga da educação infantil. Ah, eu quero uma vaga pra educação infantil. Me falaram que se eu vir aqui no CRAS vocês vão conseguir pra mim. Não, a gente não consegue a vaga, isso é uma questão da educação. O que a gente faz é encaminhar um relatório pra GERED solicitando essa vaga [...]. Explicar isso pro usuário. (Assistente Social 1, 2014).

[...] às vezes o CRAS se comporta como a porta de entrada das políticas sociais. E não simplesmente na lógica dos encaminhamentos, que é o que é necessário que façamos, mas de atender algumas demandas que não lhe dizem respeito e processar essas demandas, encaminhar essas demandas como se fossem suas, o que hoje é muito claro pra saúde. Por exemplo, quando chega uma demanda que não é do escopo da saúde, ela diretamente encaminha e responsabiliza outra política por sua execução. [...] Um exemplo muito claro em Belo Horizonte, por exemplo, é a vaga em educação infantil, que o CRAS tem tudo bem esse papel, de informar, de tentar, de politizar essas famílias pra que briguem por seus direitos. Mas isso deve ser feito na lógica dos indivíduos. Ele tem capacidade, a partir do momento que ele está instrumentalizado, de ir até a educação e pleitear esse direito. E o CRAS às vezes tutela esse indivíduo. Do início ao fim do processo é o CRAS que toma iniciativas, que pede o histórico do adolescente, sendo que isso é um papel que a família tem condições de realizar desde que ela tenha sido orientada. (Assistente Social 3, 2014).

Não houve um consenso acerca do papel desenvolvido por assistentes sociais no CRAS. Alguns acreditam haver uma simetria de atuação dos profissionais no serviço, outros afirmam que há uma orientação geral sobre o papel do técnico no CRAS, incluindo psicólogos e assistentes sociais e que não consideram as especificidades de cada profissional. As ações executadas pelos assistentes sociais no CRAS não se diferem daquelas realizadas pelos psicólogos, daí a mistura de papéis e a dificuldade de delimitar e deixar claro as atribuições e olhares de cada profissional. Os entrevistados concebem o papel do assistente social como viabilizador dos direitos dos usuários e famílias atendidos no equipamento. Um dos assistentes sociais entende que a especificidade de cada profissional (assistente social e psicólogo) aparece quando se discute casos

específicos, em que cada um contribui para a discussão a partir de seu olhar, sua formação.

Alguns profissionais entendem que o papel do assistente social “[...] é essa questão mesmo de viabilizar o direito ao usuário, e de empoderá-lo” (Assistente Social 1). Outro entrevistado toca na questão da importância da informação que contribui para o alcance da autonomia dos sujeitos e a concretização de seus direitos.

[...] o que está sempre por trás de todos os atendimentos que a gente sempre procura trabalhar com a família é a questão de ela procurar o máximo possível de informação, tentar conscientizá-la da importância disso, tentar mostrar pra ela que ela é um sujeito de direitos, [...] da autonomia que ela tem diante das várias situações que aparecem pra ela durante a vida. [...]”. (Assistente Social 4, 2014).

[...] há um consenso sim. O papel [...] do assistente social no CRAS é viabilizar o direito ao usuário. Então, se ele tem direito à documentação civil, a gente vai viabilizar esse direito. [...] a gente vai mostrar outros caminhos, os espaços mesmo de participação, de controle social, porque não é só viabilizar o direito, mas é também empoderá-lo e a partir disso é mostrando os espaços que ele tem nas conferências, nesses espaços de controle social. E eu acho que há um consenso, pelo menos no CRAS que eu trabalho. (Assistente Social 1, 2014).

[...] o papel do assistente social é articular isso, ser o viabilizador disso, entre instituição pública e usuário. Eu vejo o papel do assistente social nesse sentido, de traduzir essa política pro usuário. Muitas vezes ele não sabe dos direitos que ele tem, dos benefícios que ele tem... Então eu vejo o papel do assistente social nisso, no sentido de viabilizar a implantação dessa política voltada pro usuário. (Assistente Social 2, 2014).

[...] dissolveram bastante as atribuições do assistente social e dos psicólogos, por exemplo, que trabalham conosco nos CRAS [...]. [...] no cotidiano profissional, a gente percebe que existe essa mistura das atribuições, tanto que na produção de relatórios [...] não se tem uma divisão clara, por exemplo, qual que é a produção do assistente social em termos de olhar técnico [...] e qual o do psicólogo. São relatórios [...] que se misturam. [...] acredito que não deveria ser. Na perspectiva da interdisciplinaridade, por exemplo, a gente pode fazer discussões interessantes, mas o que não se pode perder é o olhar do profissional sobre seu objeto de análise, de estudo, seu olhar social é distinto daquela do psicólogo. E eu percebo que existe na prefeitura, hoje, em relação aos CRAS, uma tentativa de aproximação desses olhares de forma que neutralizam. [...] mas também por outro lado a gente percebe os profissionais tentando demarcar seus territórios daquilo que lhe pertence, daquilo que lhe cabe, até mesmo através da crítica [...] Ah, o psicólogo não dá conta de fazer essa e essa análise. Ou, o assistente social não consegue fazer essa e essa análise. E é natural que não dê em alguns momentos

porque não faz parte da sua [...] especificidade. [...] existem divergências bem marcantes. Até entre nós, assistentes sociais mesmo. Até isso tem a ver também com o local de formação, onde foi treinado o seu olhar, da realidade. Tem a ver com a diferença de formação. [...] dá pra ver uma diferença bem marcada na forma de atuar e de avaliar... [...] Então, essa formação vai refletir sobre a forma do sujeito atuar e analisar os processos de trabalho, o atendimento com os usuários [...]. (Assistente Social 3, 2014).

Eu vejo que há um consenso com relação ao papel do profissional lá no CRAS, mas mais com relação ao técnico, incluindo o assistente social e psicólogo, do que especificamente o assistente social, ou o psicólogo. Porque é bem claro quais são as ações, as atividades do técnico que atende no CRAS, seja ele assistente social ou psicólogo, por todos no CRAS, seja ele o recepcionista, o administrativo, o coordenador [...] de uma forma geral, eu observo que há um consenso melhor com relação aos técnicos, aos estagiários, de uma forma mais ampla... [...] Eu acho que fica mais evidente quando se fala de casos específicos, com relação a questões que estão ali envolvidas especificamente. [...] Tanto que fica mais fácil até pra um profissional identificar, ou mesmo solicitar que aquele outro auxilie, tirando alguma dúvida, dando alguma sugestão, opinião [...] Um complementa o outro, sem dúvida. Acho que entre os profissionais isso é mais claro. Agora, entre todos do CRAS eu já tenho minhas dúvidas. (Assistente Social 4, 2014).

No que diz respeito às atribuições dos assistentes sociais percebe-se que estes profissionais sabem claramente o que lhes compete realizar no CRAS. Em algumas situações exercem atividades que vão além de suas competências, como trabalhos administrativos, de recepção, muitas vezes devido a uma sobrecarga também dos recepcionistas e auxiliares administrativos dos CRAS. Alguns assistentes sociais avaliam que essas atividades atrasam/atrapalham o trabalho, mas ao mesmo tempo o profissional tem a iniciativa de executá-las, vista que muitas vezes o desenvolvimento de seu trabalho depende daquela ação. Outros não veem tantos problemas em realizar essas atividades, uma vez que elas também se relacionam com o seu trabalho e contribuem para um melhor conhecimento acerca das famílias atendidas.

[...] eu percebo que enquanto técnica eu faço muito além do que é competência, do que é minha função [...]. A gente faz muitos trabalhos administrativos, muita atividade que poderia estar fazendo uma análise social minuciosa, mas aí tem que parar tirar um xerox, [...] imprimir um formulário, [...] atender telefone. Então tem algumas situações que a gente muitas vezes sai da nossa função pra fazer questões administrativas. [...] a gente tem essa iniciativa de fazer, eu acho que é um erro. Mas, por outro lado, o seu trabalho [...] depende dessa ação administrativa. [...] Mas eu acho que isso atrasa. [...] Você poderia estar fazendo coisas mais produtivas dentro da sua área, do que uma questão burocrática interna. Eu acho que isso atrapalha. (Assistente Social 2, 2014).

Um dos entrevistados discute a ideia das competências dos técnicos do CRAS de maneira mais específica, embasado na especificidade da profissão de assistente social, e não do técnico que atua no CRAS, em geral. Ele diz:

[...] eu tento sempre realizar meu trabalho dentro das minhas competências. [...] Mas eu falo que isso é uma tarefa bem desafiadora pra nós, profissionais, que é resguardar aquelas nossas competências, atribuições privativas, ao longo do exercício profissional. [...] o que nos coloca no mercado de trabalho e como mão de obra útil é a questão da especificidade do profissional. Se qualquer outra profissão pode fazer tudo que nós fazemos ela deixa de ser interessante, deixa de ter sentido e deixa de ser uma profissão requisitada pelo mercado de trabalho. [...] Então, com base nisso, constantemente eu tento realizar minhas atribuições dentro das minhas competências e quando necessário eu faço questão de reafirmá-las, de colocá-las, de mostrar onde elas estão, tanto para o gestor, pro coordenador, pros colegas. É o que gera muitos debates inclusive onde eu trabalho, tem sempre que lembrar e falar até onde eu posso ir, até onde eu vou. [...] Isso pra mim é muito claro. (Assistente Social 3, 2014).

No trecho acima, o profissional ressalta a importância de que o assistente social, sempre que necessário, reafirme o que lhe compete ou não realizar no CRAS como técnico da equipe. Outro entrevistado se aproxima deste ponto de vista, acredita que isso contribui para que os outros profissionais que atuam no CRAS, como recepcionista, auxiliar administrativo, coordenação, compreendam claramente o papel do assistente social na unidade. Muitas vezes isso não é claro para os demais membros da equipe. Em outras palavras:

Tenho noção, tenho dimensão, questiono quando me colocam pra fazer algo que não é da minha competência, porque eu acho que a partir do momento que a gente faz ou que não questiona, ou que passa por cima, as pessoas também podem não compreender qual é a sua competência. Então eu acho importante a gente estar sempre deixando isso claro. (Assistente Social 4, 2014).

Em relação à homogeneidade na atuação dos assistentes sociais nos diferentes CRAS, verificou-se que uma minoria acredita que nenhuma ação está fora do que é estabelecido na normativa. Então aquilo que é proposto, com o PAIF, o Programa Maior Cuidado, o Projeto Família Cidadã vai ser feito pela equipe do CRAS. A maioria dos profissionais avalia que existem diferenças nesta atuação em diversos equipamentos, no que se refere às estratégias e meios que os profissionais

vão utilizar para alcançar as famílias. Nesse ponto os CRAS têm autonomia. Embora a metodologia utilizada como base para a atuação seja a mesma, existem formas diferentes de aplicá-la, além das características diferenciadas dos territórios (potencialidades, vulnerabilidades, etc.), diversidade dos serviços e programas que são implementados no município. Essas diferenças é que vão moldar a equipe e o CRAS, pois as ações a serem ofertadas surgem a partir das demandas de cada território, das necessidades das famílias. Cada equipe do CRAS também tem suas características, sua forma de trabalhar, suas ideias, dentre outros. A formação de cada profissional se dá em contextos diversos, universidades distintas, e é isso o que determina o seu olhar, a forma como foi treinado, a maneira de produzir conhecimento.

Porque se fosse tudo igual com certeza teria vários lugares que não teriam resposta positiva com relação às ações no CRAS. Então a partir do momento que o CRAS é um equipamento que ele tá num território, que ele fica mais próximo das famílias, consegue compreender toda a dinâmica daquele local, daquele espaço, e daí consegue trabalhar de uma forma mais qualitativa com aquelas famílias, já tem diferença. (Assistente Social 4, 2014).

Além dos motivos citados que explicam a ausência de uma homogeneidade na atuação dos assistentes sociais do CRAS, percebe-se que existe uma falta de padronização em alguns programas ofertados pelo equipamento. Um dos profissionais dá como exemplo o acompanhamento do Programa Maior Cuidado, um programa que tem como objetivo promover o cuidado de idosos dependentes e semi-dependentes. Na condução do programa não houve uma sincronia de atuação entre os profissionais do CRAS por falta de um norte, uma padronização vinda de uma gerência específica do programa que oriente sobre a organização do trabalho.

[...] falta uma orientação nesse sentido. Fazer como? Quando? Qual que é o prazo disso? Não chega isso pra gente. Chega assim: você tem que fazer e os cuidadores já estão aí, vocês já se organizam. Fica muito por conta do técnico, essa parte. Eu senti isso. [...] Aí tava cada técnico fazendo da sua forma. [...] acaba tendo essa autonomia, mas eu questiono. Isso, será que é, talvez uma desorganização? [...] É autonomia, você faz, mas será que não faltou aí uma organização também? [...] Aí cada um fez do seu jeito. Cada um fez a visita no dia que achou interessante, no dia que deu pra fazer, cada um abordou a família de uma forma. Então eu achei que ficou um pouco solto. (Assistente Social 2, 2014).

### 4.3. Aspectos organizacionais envolvidos na rotina de trabalho do assistente social no CRAS

Os principais serviços desenvolvidos pelos CRAS são o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF e o Serviço de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Existem outras ações que não são implementadas de forma homogênea em todos os CRAS tais como os Programas Maior Cuidado<sup>2</sup> e o Projeto Família Cidadã<sup>3</sup>.

Todos os entrevistados reconhecem a centralidade do PAIF no trabalho desenvolvido com as famílias no CRAS.

Na minha rotina no CRAS, [...] todos os CRAS em si, o nosso carro chefe é o PAIF, o Serviço de Proteção Integral à Família. Então é o que ocupa, o que demanda maior tempo, o que realmente é onde o assistente social desempenha melhor esse papel, o contato que a gente tem direto com o usuário nas salas atendimentos, nas visitas, nas oficinas, nos acompanhamentos particulares e em grupo. (Assistente Social 1, 2014).

A rotina de trabalho dos assistentes sociais gira em torno desses serviços prestados à comunidade. De uma forma geral, os profissionais estão envolvidos em pelo menos três tipos de ações: ações diretas realizadas com as famílias, ações de planejamento e ações administrativas.

---

<sup>2</sup> O Programa Maior Cuidado é resultado de discussões realizadas por um Grupo de Trabalho em 2009, visando elaborar o Plano de Implantação da Política de Governo para a Pessoa Idosa no município de Belo Horizonte. A proposta surgiu devido à necessidade de atender a demanda advinda dos casos de idosos em situação de insuficiência familiar, bem como aqueles em condição de alta hospitalar com dificuldade de retorno ao domicílio. O programa tem como objetivo promover ações de segurança e proteção à pessoa idosa, através de dois projetos: Domicílio Seguro para a Pessoa Idosa – Kit Banheiro e Cuidador de Idosos. Por meio do Projeto Domicílio Seguro para a Pessoa Idosa será destinado um kit banheiro para idosos previamente cadastrados na Coordenadoria do Idoso, composto por barras de segurança, piso antiderrapante, cadeira de banho, elevação de bacia sanitária, maçaneta em forma de alavanca e luz noturna ou luz de vigília. A cadeira de banho será disponibilizada de acordo com a necessidade de cada idoso. O kit visa garantir segurança e autonomia para os idosos em suas moradias, promover a redução de riscos de acidentes domésticos e adaptação das residências para condições mais seguras. O Projeto Cuidador de Idosos consiste no acompanhamento domiciliar da rotina de idosos semi-dependentes e dependentes em situação de vulnerabilidade social pela fragilização de vínculos familiares e sociais e pela ausência de acesso a possibilidades de inserção, habilitação social e comunitária. O objetivo é prevenir situações de risco, exclusão e isolamento. O Projeto Cuidador é coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAAS), com a co-gestão da Secretaria Municipal de Saúde.

<sup>3</sup> O Projeto Família Cidadã, coordenado pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS), tem por objetivo atender especialmente as famílias residentes nos territórios de maior vulnerabilidade social do município de Belo Horizonte, cobertas pelo Programa BH Cidadania e, em sua maioria, beneficiárias de programas governamentais de transferência de renda. Foca em aspectos sociais, materiais, psicológicos, de saúde, educação e infraestrutura dos núcleos familiares. As famílias são atendidas através da convergência da oferta de ações governamentais e não governamentais.

As ações diretas realizadas com as famílias envolvem atendimentos particularizados, visitas domiciliares, oferta de atividades coletivas (grupos, oficinas), encaminhamentos a outros serviços e programas sociais, dentre outros.

Uma das ações realizadas com as famílias são orientações para acessarem outros serviços/instituições/órgãos, como SINE (Sistema Nacional de Emprego), Juizado de Conciliação, Defensoria Pública, etc., visando à busca por emprego, fazer documentação civil, mediação de conflitos, Programa Bolsa Família, concessão de benefícios como cesta básica, tarifa social, carteira do idoso.

Em relação às ações de planejamento, os assistentes sociais realizam discussões de casos, elaboração de relatórios, elaboração, execução e avaliação das atividades, participação em reuniões semanais de equipe, para definição da agenda de trabalho. Vale destacar que não existe uma agenda fixa das ações, tendo em vista a diversidade das situações e imprevisibilidade com as quais deparam o profissional.

Os entrevistados afirmam que os serviços/programas desenvolvidos no CRAS são divididos pelos técnicos da equipe, os seja, cada um atua como referência de um ou mais serviços/programas. Não há um padrão de atendimento nos CRAS. Em alguns equipamentos todos os atendimentos são agendados, com horários pré-estabelecidos. Em outros, os assistentes sociais ficam à disposição para atendimento à demanda espontânea e somente os cadastros são agendados previamente. Percebe-se que as equipes de cada CRAS buscam uma melhor organização do trabalho que facilite a sua execução.

[...] inicialmente, no período de transição, no ano passado com essa lógica do agendamento, nós tivemos muitos problemas, muitas resistências por parte das pessoas [...] que acessam o CRAS, só que posteriormente as pessoas acabaram aceitando isso e já vem naturalizando. [...] nós já conseguimos avançar bastante nessa lógica de agendamento. [...] Eu acredito que melhorou na questão da demanda espontânea mesmo. Porque antes tudo se tornava demanda espontânea. Então, coisas que podiam ser feitas até com maior qualidade, com maior empenho, maior organização e aproveitamento do tempo, não era feito porque era tratado como demanda espontânea, então qualquer hora, qualquer momento que chegasse, tinha que ser resolvido naquela hora. [...] Então, a organização da demanda espontânea melhorou bastante através dos agendamentos [...]. (Assistente Social 3, 2014).

Quanto às orientações que embasam o trabalho dos assistentes sociais foi possível identificar duas formas principais: uma de caráter mais geral vinculada a normatização da política e instrumento de gestão desenvolvido pela Secretaria de Assistência Social, chamado Plano de ação, com metas já estabelecidas por órgãos gestores; e outra mais micro, que tem como base o planejamento cotidiano do trabalho dos profissionais, como nas reuniões de equipe, onde todos decidem de que forma as atividades da unidade acontecerão. Na visão mais ampla, os profissionais salientam a ideia da territorialização como forma de alcance dos objetivos da política, levando em consideração as especificidades de cada território.

Aparece também nos argumentos dos entrevistados a insuficiência de normas para lidar com situações que ocorrem no cotidiano de trabalho dos técnicos. Ou seja, apesar de haver normas e orientações instituídas sobre o trabalho, elas não são capazes de abarcar todas as situações que podem ocorrer no dia a dia de trabalho da equipe, “as normativas não dão conta de acompanhar os fenômenos que acontecem no território” (Assistente Social 1).

Nota-se que existem duas grandes questões que podem gerar uma falta de previsibilidade das ações da assistência social: uma de âmbito organizacional e de infra-estrutura do serviço que impede a concretização de uma rotina de trabalho, e outra que diz respeito à natureza do objeto da política: o ser humano, dotado de subjetividade e incertezas. No âmbito geral da política as normas que orientam as ações dos assistentes sociais não respondem pelas diversidades de demandas com as quais os profissionais se deparam no seu cotidiano de trabalho. Essa situação é minimizada no planejamento que ocorre nas reuniões semanais da equipe. Há ainda a dificuldade de se trabalhar com as famílias/usuários da política, com suas histórias, vivências, desejos, interesses. O objeto da política é mutável, incerto, dinâmico e isso dificulta a adoção de ações padronizadas que abarquem o interesse de todos os destinatários da política.

[...] a partir do momento que nós estamos numa política e essa política é a política de assistência social, tem algumas orientações sim [...]. Como questão mesmo dos objetivos da política, quais são os meios que a equipe tem pra poder alcançar, buscar a família, quais são as ações... sejam atendimentos, sejam os grupos que nós realizamos [...] pra trabalhar uma ou outra questão, ou mesmo os grupos de convivência. Tem as orientações

[...] da própria política. [...] Eu acho que elas são o primeiro passo. Eu acho que o complemento delas vem através de capacitações, de seminários, de tempo pros técnicos poderem constantemente estar lendo e relendo as orientações. [...] É lógico que em cada cidade, em cada estado, a equipe vai ver uma forma de fazer diferente, porque vai depender do território, da dinamicidade do território, do perfil do público e etc e tal. Só que isso a gente precisa ver, [...] não é só o conhecimento, é saber de cor e salteado tudo pra poder, seja questionar, seja pontuar, seja acrescentar, seja sugerir... [...] É muito importante. (Assistente Social 4, 2014).

[...] a gente tem normas, [...] orientações, mas estão muito em linhas gerais. [...] Tem, orienta, ajuda, mas tem algumas situações bem específicas, que muitas vezes eu percebo, assim, que precisava de ter um... não é uma receita. Porque a situação do indivíduo é muito subjetiva [...] cada situação é uma situação, depende da história de vida, de como aconteceu... Então muitas vezes não tem uma orientação pra cada caso. Às vezes o assistente social ele tem que usar de sua experiência... [...] Eu pelo menos nunca vi nada assim, escrito: ah, nessa situação você vai agir desse jeito, ou naquela situação daquele jeito. Muitas vezes as orientações existem, mas de forma geral. (Assistente Social 2, 2014).

Há visões diferentes em relação às normativas relacionadas à política de assistência social. Nem todos os entrevistados avaliam que as normas são insuficientes. Alguns avaliam que atualmente na política de assistência social não existe uma falta de regulamentação, de normas, pelo contrário, acham que muito do que é normativo já foi produzido e que é possível ter um desenho normativo na política. Por outro lado, entendem que há uma dificuldade dos profissionais de compreenderem as normativas, dada à diversidade e complexidade do seu desenho.

[...] existe muitas vezes, por parte de alguns profissionais, uma dificuldade de ler, de absorver essas normas. Porque normas, de uma forma geral, são densas, exigem um olhar diferenciado. Não tem como você ler norma, lei da mesma forma que você lê um romance, porque existem olhares diferenciados. E o que eu percebo é que muitos profissionais não se debruçam sobre essas normas, essas leis. Muitos estudaram apenas pra passar no concurso público, ou a título de uma consulta. [...] eu percebo na produção de relatórios. Muitos profissionais não citam essas normas, essas leis pra defender o seu parecer, o seu ponto de vista. Percebo uma grande ausência de se apoiar em algo, dizer: Eu estou dizendo isso não simplesmente porque eu acho, mas porque isso está instituído, isso está posto em relação à política, e é assim que ela acontece hoje. Eu acho que se existe uma discordância do profissional em relação àquilo que está posto, instituído, existem espaços democráticos pra que se haja alterações, pleitos em relação a isso, que são principalmente as conferências municipais, estaduais e nacionais no âmbito da assistência [...]. Então eu acho que existem múltiplas normas, múltiplas leis, resoluções e que, no momento atual, atendem de forma adequada ao que está posto. Eu acho que, ao contrário do que muitos fazem, que é criticar aquilo que está escrito, que está posto, sem compreender que, na verdade, o que precisa ser alterado, muitas vezes é a prática. O que está faltando será que não são os

recursos, [...] o número adequado de profissionais pra cumprir aquilo que está posto? Porque muitas vezes a gente tem aquela tendência, e aquela crítica que muitos profissionais fazem, que é uma crítica altamente desqualificada, de dizer que a teoria é uma coisa e a prática é outra. Se a prática é outra a gente tem que repensar é a prática, até porque repensando a prática se chega à noção de até que ponto essa teoria tem sido idealista ou não tem sido idealista, até que ponto a gente precisa se adequar uma ou outra e não vê-las de forma dicotomizadas. [...] é mais fácil a gente querer adaptar a prática, porque ela é muito mais fluida. O que está escrito, está normatizado, não é tão fácil de se mexer. E considerando também, que a concretização do que está escrito em torno da política de assistência social é a luta dos próprios trabalhadores do SUAS... Não foi nada de cima pra baixo, foi um processo altamente democrático, eu acho que a diferença que tem da política de assistência hoje é essa, que é algo que foi construído com e a partir das demandas populares e dos próprios trabalhadores do SUAS. (Assistente Social 3, 2014).

Ainda em relação à rotina de trabalho, os entrevistados percebem e enfatizam que muitas vezes as atividades planejadas por eles não são executadas na prática, ou seja, o planejamento é divergente da execução/implementação. Essa lacuna entre o planejado e o executado ocorre principalmente devido às inúmeras situações imprevisíveis que emergem na rotina do CRAS, dentre elas: cobertura de um público muito heterogêneo, especialmente em relação aos ciclos de vida; complexidade do trabalho; reuniões de urgência; demandas que exigem encaminhamentos para outras instâncias; solicitações de visitas domiciliares sem um planejamento prévio. Os assistentes sociais expõem que em meio a essa dinamicidade do serviço, e contexto de incertezas, há a necessidade de se alterar o planejamento a fim de priorizar o que é mais importante naquele momento. Em outras palavras, a distância entre planejamento e execução se deve ao dinamismo da realidade social, com mudanças repentinas e inesperadas que fazem com que os técnicos tenham que repensar suas intervenções, uma nova condução das ações frente às contingências. Muitas vezes deve-se deixar aquilo que não é tão urgente de lado para priorizar outra atividade. Algumas vezes acontece um acúmulo de atividades que sobrecarrega os técnicos. Para lidar com isso, o técnico compartilha com a equipe essas ocorrências para que se chegue a uma decisão comum.

Às vezes a gente planeja uma atividade, organiza, estuda como vai ser feito, mas quando a gente chega ali [...] naquele momento de oficina com um público [...] Têm situações que fogem do previsto até porque [...] a gente não trabalha com um público específico, a gente não trabalha só com adolescente em cumprimento de medida, a gente não trabalha só com idoso, a gente trabalha com um público muito diversificado. Então as ações

fogem do previsto muitas das vezes, a gente lida com situações imprevisíveis, diferentes, que a gente tem que recorrer ao outro técnico, ao teórico mesmo, dar uma olhada porque foge das normativas, foge do que a política nacional... Porque ela é um padrão, mas ela esquece de olhar que cada território tem suas especificidades... [...] Claro que a gente sabe que tem que ter uma normativa, precisa ter uma política, mas principalmente pra quem trabalha no CRAS, que está no território, que acontecem inúmeras situações ali, às vezes a gente não tem um amparo teórico pra recorrer. [...] Faltam textos, normativas mesmo que lidem com essa situação. São situações imprevisíveis, mas como o técnico vai agir nessas situações? [...] Aí a gente tem que recorrer ao coordenador, à discussão de caso em equipe, a estudos mesmo, buscar a teoria, buscar conhecimento. Mas é mais na discussão de equipe a gente tenta uma solução... [...] Nunca sozinha. [...] A gente sempre tem que ter o respaldo da equipe e do coordenador. (Assistente Social 1, 2014).

Tem momentos em que as ações que foram previstas ocorrem, às vezes acontece até um milagre, ocorrem perfeitamente, mas eu acho que com uma frequência muito maior acontecem os imprevistos mesmo, pela própria dinâmica de todo o trabalho. E, na medida em que isso vai acontecendo, é preciso elencar na hora quais são as prioridades. Então de acordo com as demandas que chegam [...] a equipe como um todo consegue se organizar de uma forma que priorize aquela questão que é mais importante pra aquele momento e consiga reorganizar a agenda, dentro das possibilidades ali, pra poder não deixar de fazer o que já tava acertado, programado. (Assistente Social 4, 2014).

Outro ponto problemático apontado refere-se à falta de consenso entre Secretaria Municipal e Secretarias Regionais quanto às orientações para a execução de trabalho no CRAS. Há a dificuldade de cumprir ordens que vêm de duas chefias diferentes.

A secretaria adjunta municipal e a regional têm discursos diferentes. Então, às vezes chega uma orientação de uma forma pela secretaria e de outra forma pela secretaria regional. [...] Hoje, a gente tem uma noção mais clara que a secretaria no nível central é uma secretaria mais técnica, mas não deixa de ter seus caracteres políticos também. Por outro lado, a secretaria regional é uma secretaria altamente política, e que boa parte dos gerentes têm cargos políticos, então isso gera um certo incômodo, principalmente, acredito que para os coordenadores que têm cargos políticos. Então, em algumas vezes o coordenador é que vai fazer essa escolha do que vai ser seguido, até porque diz respeito à sua própria permanência no cargo, na sua tranquilidade ou manutenção no cargo. Mas, os técnicos muitas vezes tencionam pra o que parece estar mais de acordo com os seus princípios, com o que está previsto na legislação. [...] É uma questão de posicionamento, mas acaba que às vezes gera uma duplicidade de ações, porque é a mesma ordem que você tem que recorrer de duas formas pra que atenda a solicitação das duas secretarias. (Assistente Social 3, 2014).

No tocante à autonomia do assistente social em seu local de trabalho a maioria dos entrevistados avalia que sua autonomia no local de trabalho é limitada. Alguns apontam como ponto positivo o apoio e liberdade dado pelo coordenador do CRAS onde atuam, que realmente se posiciona como um gestor social, favorecendo relações horizontais, permitindo o diálogo e autonomia para os técnicos se expressarem e decidirem. Ou seja, “nada é imposto de cima pra baixo” (Assistente Social 1). E diante de casos complexos, que demandam uma maior atenção, um olhar diferenciado, a autonomia é usada em equipe, o técnico não toma decisões sozinho, mas em equipe.

Outros entrevistados acreditam que a autonomia existe quando se trata dos atendimentos às famílias, produção de relatórios, sem questionamentos por parte de outras instâncias. Um dos assistentes sociais cita um exemplo de respeito à autonomia do profissional quando recebeu um caso de violação de direitos contra um idoso. No acompanhamento do caso através de visitas domiciliares houve a constatação desta situação por parte do CRAS e encaminhamento de uma notificação para a Secretaria Regional. Ninguém questionou o olhar/percepção do técnico naquele caso.

Existe autonomia no sentido de você encaminhar [...] de acordo com a forma que você analisou, da forma que você pesquisou, da forma que você avaliou de forma profissional, de acordo com a sua capacidade técnica sim... [...] você tem a capacidade técnica pra avaliar uma situação e dar um parecer. Então eu vejo autonomia nisso. Eu analisei a situação, estudei a situação e emiti um parecer sobre essa situação. Então autonomia tem nesse sentido. Você dá seu parecer, você não precisa de estar perguntando pra ninguém o que você acha, o que você avalia. Se o caso está com você, você tem autonomia pra dar o parecer que você acha necessário, porque a gente tem formação pra isso. [...] Mas, tem outras situações que você não tem autonomia. Por exemplo, ah eu vou mudar o horário de uma reunião que acontece, sempre aconteceu nesse dia, nesse horário, eu já não tenho autonomia. [...] Eu vejo autonomia no atendimento. Mas nos programas eu não vejo muita autonomia não. (Assistente Social 2, 2014).

Outros justificam a limitação da autonomia uma vez que as ações ocorrem dentro do que foi pré-estabelecido pela secretaria e anteriormente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Mas ao mesmo tempo,

[...] entra a questão da criatividade, de como fazer aquilo... Porque as metas vêm de forma mais seca. Nós temos que dar um corpo a essas atividades...

Então, essa parte de planejamento, de como vai fazer, se vai fazer, oficina [...] com mínimo ou com máximo de pessoas, [...] mínimo ou o máximo de encontros, se a oficina vai acontecer através da reflexão a partir de curta metragens, ou através da produção de algum material, ou simplesmente a partir de uma discussão... [...] Pode-se definir de forma autônoma. (Assistente Social 3, 2014).

Na visão de um dos profissionais, o relatório social é uma atribuição privativa do assistente social, que compete a ele fazer, assinar e dar o parecer e a ninguém mais. No entanto, a secretaria constantemente tem revisado esse relatório, interferindo nas competências e na autonomia do técnico, que na opinião do entrevistado, é “extremamente tolhida”. Esta ideia se contrapõe à avaliação feita por outro entrevistado (Assistente Social 2), que citou como exemplo de exercício da autonomia na produção de relatórios, onde não há contestação por parte de outros órgãos/instâncias.

O último ponto de vista sobre a autonomia é apontado por um dos assistentes sociais, ao avaliar que possui um bom grau de autonomia, com liberdade para organizar sua agenda, atender às famílias, orientá-las, realizar encaminhamentos e tudo o que ele acha pertinente, conforme sua formação. Mas essa autonomia é restrita, tem um limite, dentro das competências do profissional. O entrevistado acredita que sua autonomia o satisfaz quando outras instâncias/órgãos recebem e fazem os encaminhamentos e intervenções devidos em tempo hábil. Em algumas situações, o assistente social vê que isso não acontece:

Confesso que às vezes não é o que nós gostaríamos que fosse, porque às vezes você precisa fazer um relatório de um caso que está pra lá de urgente, mas que depende de várias outras instâncias pra que aquele relatório, aquele problema chegue, por exemplo, no Conselho Tutelar, ou chegue no PAEFI, e pra que a partir daí alguma coisa seja realizada. E muitas vezes isso demora muito tempo, porque tem todo um caminho burocrático que às vezes você fica: Gente, a família está lá, naquele estado, que o relatório deu inúmeras folhas e o relatório não chegou aonde que eu quero ainda. [...] agente esbarra em vários fatores [...] E aí, vem de encontro a outras questões que de uma forma ou de outra tão em debate ainda na política de assistência, que é a questão: Todos os gerentes são concursados? Eles têm conhecimento da política de assistência? Qual que é a formação deles? Entende? Então [...] Tá tudo muito interligado. E aí, na hora que você vê, consegue analisar todo esse contexto, você consegue entender coisas que não tem como você lidar. Aí minha autonomia se perde totalmente. (Assistente Social 4, 2014).

Verifica-se que a autonomia é mais explícita quando se trata de intervenções diretas com as famílias.

No que tange ao relacionamento com os usuários da política de assistência social, os entrevistados expõem sobre a importância de se ter uma boa relação com este público, visto que são eles os responsáveis por definir o norte de atuação da equipe do CRAS. A demanda que eles apresentam é que respalda o técnico na tomada de decisões. “Eu acho que o usuário diz muito pra gente. [...] Nós, enquanto assistentes sociais, nós estamos enquanto viabilizador disso, de condutor da política.” (Assistente Social 2). Também acreditam que somente através de um bom relacionamento com os usuários é possível criar algum vínculo com eles. A partir desta relação, o usuário compreende que pode ter acesso ao CRAS, procurar o técnico para o que necessitar. Este vínculo com as famílias não é criado da noite para o dia, demanda tempo, é uma construção diária. “É tentar passar mesmo pros usuários, pra família, a dimensão mesmo do todo. Pra que eles compreendam o local que eles estão, pra que eles consigam conquistar a autonomia deles, e a partir daí ir desenvolvendo.” (Assistente Social 4).

Alguns profissionais dizem que os usuários compreendem muito bem aquilo que o técnico transmite e este consegue compreender as demandas dos usuários sem muita dificuldade. Existe proximidade, mas dentro dos limites institucionais. Há sigilo nas informações. Quando existem oportunidades em reuniões, os assistentes sociais procuram levar as demandas/solicitações das famílias, com o objetivo de que tenham maior visibilidade. Procuram sempre dar um retorno a eles, uma explicação do “sim” ou do “não”, para que a família compreenda por ela mesma os motivos e conquiste sua autonomia, ganhe espaço enquanto sujeito de direitos.

Um dos assistentes sociais faz uma reflexão sobre a forma de tratar, trabalhar e estar com os usuários. Cita que já teve a oportunidade de conversar com uma especialista em educação popular, que disse uma frase sobre o relacionamento dos técnicos com os usuários: “Eu nunca vejo vocês falarem deles como ‘nós’, lembrando que eles também são classe trabalhadora”. A partir disso, o entrevistado tem tentado diariamente transformar esse “eu” em um “nós”, buscando entender a cultura dessas pessoas, tentando construir uma proximidade, um vínculo com elas.

Quando questionado se representa os interesses dos usuários da política, o entrevistado faz uma crítica e aponta para a necessidade de um avanço na política de assistência, que é sair do nível de representatividade dos usuários e trazê-los como parceiros de lutas sociais, sair da tutela e levá-los às conferências, como parte do processo. O assistente social exemplifica as reflexões aqui descritas:

Um rapaz da comunidade em que eu trabalho, que presta serviços no CRAS em razão de pena alternativa fez aniversário mês passado e ele convidou a equipe do CRAS pra esse aniversário dele. Aí uma das falas dele foi que ele alugou um lugar porque daria pra o pessoal do CRAS participar porque era um lugar próprio pra pessoas de “sociedade”. Essa foi a fala dele, “pessoas próprias de sociedade”. No dia da festa, [...] na rua principal, num lugar alugado, as pessoas que foram do CRAS, comentaram que ele não estava na festa, porque ele daria uma festa pra outro público, ou seja, para as amizades dele da comunidade dele, da favela, que ele daria à noite. Mandou um milhão de desculpas durante a festa, e os únicos presentes na festa eram os profissionais do CRAS e os garçons que ele tinha convidado do buffet pra fazer a festa. E muitos colegas viram isso com naturalidade. [...] E eu falei: Gente, a gente precisa problematizar isso. Por que essa pessoa tá nos vendo dessa forma... Eu falei: Essa impressão é criada por nós. Se ele ainda não nos vê como eles, como sendo parte dessa vida deles, parte desse contexto, nos vê como algo à parte ainda, da sociedade que está lá dentro. Então mostra como tem sido esse relacionamento com os usuários por boa parte dos profissionais, e eu sou obrigado a me incluir nesse pacote, por fazer parte dessa equipe onde aconteceu isso. E até uma colega falou assim: Isso na verdade é problema dele. Ele é que tem que nos ver de uma forma diferente. Então já mostra um grande problema da forma, do trato com o usuário, e como que é difícil isso, porque o próprio profissional constantemente repete um discurso decorado que está na legislação, da necessidade do vínculo, da acolhida com o usuário, mas não é capaz de materializar essa acolhida. Porque com certeza esse rapaz não se sente acolhido. A ponto de ter que fazer uma festa diferenciada da que seria para os amigos e parentes dele. Então, é algo pra se pensar se de fato nós temos representado os interesses dos usuários. (Assistente Social 3, 2014).

#### **4.4. Capacitações / Treinamentos / Supervisão – a construção coletiva de um *modus operandi* frente às incertezas da política**

Os assistentes sociais avaliam que as capacitações são muito importantes e devem ser realizadas de maneira constante. São espaços que permitem a troca de experiências com outros profissionais, aprendizado, articulação teoria e prática, aprimoramento de habilidades, melhor conhecimento das ferramentas de trabalho etc. Dessa forma, nota-se que esses momentos influenciam de alguma forma no

modo de agir dos profissionais, seja agregando conhecimento, seja provocando críticas e sugestões ao público alvo acerca desses momentos.

Os entrevistados expuseram que a Gerência de Proteção Social Básica – GBSOB, uma das gerências da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – SMAAS, sempre disponibiliza uma temática para discutir nas capacitações. É um momento de troca de experiências, de dizer sobre o que cada um vive no território, as dificuldades enfrentadas, articulação entre teoria e prática, aprendizado, compartilhar experiências de outros CRAS, novas ideias. Levando em consideração o dinamismo do CRAS, é preciso estar atento às mudanças para poder desenvolver um trabalho de qualidade e atingir o público. Às vezes a sobrecarga de trabalho acaba “sufocando” os técnicos, então esses momentos de capacitação, de trocas, questionamentos são válidos, na visão do entrevistado.

Existem alguns limites/desafios que impedem o cumprimento dos objetivos desses espaços de formação, por serem muito superficiais, muitas vezes a título de informação, com repasse rápido de informações, não favorecendo uma relação dialógica e construção coletiva com os trabalhadores.

[...] o profissional que vai dar aquele treinamento, aquela capacitação, tem que conseguir falar, entender a língua daqueles técnicos, pra que aqueles técnicos realmente consigam absorver [...] o objetivo daquele treinamento, pra a partir daí, conseguir aplicar no dia a dia. Porque eu, muitas vezes saio das capacitações e vejo que parte compreende e parte não compreende o que foi falado. [...] Às vezes não é nem porque não acredita, é porque não compreende. [...] Porque às vezes a pessoa que está lá na capacitação, ela usa determinados termos que quem está ouvindo vai entender de uma forma e não é uma forma que ele gostaria que entendesse. [...] Às vezes não é por maldade, não é porque não quer fazer, não é porque não acredita. Às vezes é porque não compreendeu mesmo. (Assistente Social 4, 2014).

No que se refere à supervisão do trabalho, os profissionais explicam que ela ocorre tanto pelo coordenador do CRAS, diariamente e também nas avaliações de desempenho, quanto pelo técnico que vem da Gerência de Proteção Social Básica (GPSOB), uma das gerências da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), e vai ao CRAS periodicamente realizar reuniões, repassar informações, avaliar processos de trabalho. Há também pontos positivos e negativos nesses momentos. A supervisão é positiva porque permite o diálogo das equipes dos CRAS

com a Secretaria, possibilita a discussão de novas ideias, organização e planejamento do trabalho, esclarecimento de dúvidas sobre processos de trabalho, dentre outros. É necessária, pois é ela que leva à gerência competente as impressões, avanços, sugestões e obstáculos que impedem a efetivação do trabalho. Ao mesmo tempo, é negativa uma vez que muitas vezes não permite uma relação dialógica entre supervisor e técnico do CRAS. As informações são repassadas e não há espaço para questionamentos. Além disso, o profissional do CRAS é muito cobrado, não pode errar, mesmo estando diante de uma situação desconhecida, que nunca vivenciou e tenha de tomar uma decisão de acordo com a sua avaliação, por ausência de normas e regras que orientem qual atitude deve ser tomada.

Você é aquele profissional que não pode errar. [...] Então, muitas vezes você é muito cobrado por alguma situação que talvez você nunca vivenciou, você nunca passou, e talvez não tem nem um manual pra te falar como lidar com essa situação, e você teve uma atuação que ela pode ser talvez até condenada por um supervisor, porque foi a forma que você achou que foi a melhor ação que tinha que tomar naquele momento. E muitas vezes, por isso, por não ter uma normativa, uma regra pra aquilo, você toma essa atitude e talvez você é avaliado como se não fosse a melhor atitude a ser tomada. (Assistente Social 4, 2014).

#### **4.5. As dificuldades/desafios organizacionais e relacionais que impactam no trabalho dos assistentes sociais no CRAS**

As principais dificuldades e desafios apresentados ao trabalho do assistente social no CRAS, que impedem a concretização dos objetivos da política de assistência social, são: sobrecarga de trabalho da equipe; falta de tempo para apropriação das leis e normas da política; pouco tempo para planejar as ações; dificuldade de mobilizar as famílias para participar das atividades ofertadas no CRAS; escassez de recursos (financeiros, humanos, materiais); falta de organização da gestão da política na utilização desses recursos; espaço físico limitado; implementação da política de maneira muito hierárquica, sem considerar interesses da população; proposição de metas iguais para todos os CRAS, desconsiderando particularidades de cada território.

A dinamicidade do CRAS faz com que a equipe não tenha tempo para estudar e se apropriar das leis e normas da política, questionar, pontuar, acrescentar, sugerir, etc. Há uma dificuldade em mobilizar as famílias para que participem das atividades desenvolvidas pelo CRAS. Não existe uma receita, uma forma de agir para atingir o público, muitas vezes por motivo de desinteresse das famílias, dificuldade de saber o que elas realmente querem que seja ofertado. Para lidar com isso, os técnicos pautam suas ações a partir das respostas que vão tendo da comunidade. É isso que os guia. Destacam a escassez de recursos, sejam eles materiais, financeiros, humanos, que dificultam a operacionalização da política e a concretização de seus objetivos.

Ressaltam que a forma de operacionalizar a política é muito hierárquica, de cima para baixo. O gestor é quem determina o que vai ser oferecido, sem fazer uma reflexão do que a população acha interessante, o que ela precisa, o que ela realmente quer. A secretaria muitas vezes faz uma divisão muito pragmática das metas, propõe metas idênticas para todos os CRAS, sem considerar a territorialidade, a particularidade de cada território.

Os profissionais afirmam que segundo as normas, os CRAS têm de referenciar cinco mil famílias, mas existem CRAS que referenciam 8 mil, 10 mil famílias no território. Há uma falta de organização da política na utilização dos recursos. Faltam formulários, materiais, computadores e falta de transparência na utilização dos recursos. Nota-se uma incapacidade de gestão da política e da utilização dos recursos.

O Conselho Municipal de Assistência Social já falou que tiveram anos que foi preciso devolver determinada quantia do orçamento que é destinado pra assistência porque não foi utilizado. [...] se a gente for comparar com as outras políticas, de educação e saúde, a política de assistência recebe um percentual muito menor com relação ao orçamento que é destinado a ele, ao financiamento. Só que ainda assim, às vezes a política não utiliza tudo. Então eu acho que falta também organização com relação a isso. Tanto a questão de aumentar esse percentual, quanto organizar pra que tudo que a gente tem direito, seja realmente utilizado. (Assistente Social 4, 2014).

Com as mudanças normativas repassadas pelo MDS através dos Cadernos de Orientações do PAIF, surgiram novas atividades e atribuições para o CRAS

desenvolver, como o acompanhamento em grupo, acompanhamento particularizado, cumprimento de metas e isso também trouxe uma sobrecarga de trabalho para a equipe, fazendo com que tivessem que mudar a organização e a dinâmica de trabalho, estabelecendo horários para atendimento.

Os assistentes sociais realizam as ações que lhe são propostas, cumprem as metas, mas é ilusão/utopia pensar que eles efetivam tudo. Isso não acontece não por questões de ordem pessoal, de capacidade técnica, mas por uma questão de estruturação da política. Um dos assistentes sociais cita como exemplo o acompanhamento às famílias. No CRAS onde ele atua há 3 mil famílias cadastradas. A equipe, composta por quatro técnicos, não consegue acompanhar efetivamente todas essas famílias. Além disso, existe a dificuldade do técnico de lidar com a demanda espontânea. Muitas vezes os usuários querem ser atendidos na hora, não entendem que em um dia específico da semana terá uma reunião com outras pessoas para conversar sobre aquela demanda.

A concessão da cesta básica foi uma grande questão trazida pelos entrevistados. Muitas famílias solicitam recorrentemente este benefício no CRAS e ele é totalmente incompatível com a demanda. Um dos assistentes sociais expõe que no território onde atua, o CRAS referencia 5.800 famílias, quando deveria referenciar 5.000 famílias, conforme instituído pela Política de Assistência Social. Este mesmo CRAS recebe 50 cestas básicas por mês. Diante desta realidade, o profissional avalia que “mesmo tendo caráter de benefício eventual, que deve ser concedido em situações contingentes, ainda assim, [...] a demanda pode ser considerada muito reprimida”.

Sobre o critério de concessão do benefício, acrescenta:

Hoje, no momento, não existe nenhum critério, pelo menos critério instituído não. Só que foi feita a seguinte regra pra distribuir essa cesta básica. Quem pegou a cesta básica nesse mês, no mês seguinte não tem acesso à cesta. Isso já era instituído na verdade, antes de chegarmos ao CRAS. Já tinha sido combinado, instituído não, combinado entre os profissionais. E de alguma forma dá certo. Mas você acaba cobrindo uma demanda e descobrindo outra... [...] cerceando o direito àquele benefício. [...] Isso é um acordo nosso [...]. Da equipe. [...] Então acaba que é uma coisa que eu costumo dizer que é muito perversa a gente ser juiz da necessidade do outro. Porque é uma família que aparentemente pra mim não tem a necessidade daquela cesta... Ao ponto dela chegar até uma política pública

e requisitar a cesta, eu acredito que tem algo já aí que não é passível de julgamento. (Assistente Social 4, 2014).

Percebe-se que a ausência de regras para instituir critérios de concessão do benefício de cesta básica faz com que a própria equipe de profissionais determine a forma de conceder o benefício.

Outro exemplo capaz de ilustrar a escassez de recursos e consequentemente a dificuldade de operacionalizar a política é a questão dos vales sociais fornecidos pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Esses vales são repassados aos usuários que demandam algum encaminhamento/intervenção no CRAS. Com o benefício em falta, muitas vezes o usuário não consegue arcar com os custos do deslocamento até o local para onde foi encaminhado, ou seja, essa ausência de recursos repercute diretamente sobre o trabalho, prejudicando a efetivação dos encaminhamentos realizados pelo técnico. O recurso anual repassado aos CRAS (14 mil reais) é insuficiente para a execução das atividades (oficinas, lanche), o que faz com que se tenha sempre de trabalhar na lógica do mínimo, mínimo de qualidade no lanche, nos materiais. Isso dificulta e leva as pessoas a pensarem na política de assistência como uma política pobre para pobres. A quantidade de técnicos também é insuficiente na concepção de todos os entrevistados. Trabalha-se com o mínimo de técnicos previsto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB RH SUAS, sem previsão de aumento do quadro.

Outra dificuldade citada está relacionada ao espaço físico do CRAS, que é altamente limitado em alguns casos. Um dos entrevistados diz que o CRAS onde trabalha é um espaço cedido por uma escola, não era para estar lá. “Ao contrário de muitos outros CRAS de Belo Horizonte, que funcionam na lógica de BH Cidadania, que têm equipamentos maiores, planejados pra realização das atividades, as tarefas, o CRAS em que eu atuo não tem esse espaço”. O local tem sérios problemas: quando chove os técnicos têm de transitar na chuva para atender as famílias, o espaço para atividades coletivas fica alagado, impossibilitando a realização da atividade. Vale destacar que dos 33 CRAS presentes no município de

Belo Horizonte, 21 deles possuem espaço e infraestrutura do Programa BH Cidadania adequados, conforme estabelecido nas normas.

Um dos profissionais destaca ainda, como dificuldade, a falta de qualificação do gestor do CRAS que tem impacto direto na organização do serviço.

Na ordem de coordenação hoje, nós temos uma coordenação que eu acho que é aberta pra sugestões, de como desempenhar o trabalho, então alguns colegas que eu conheço tem essa limitação por ordem da própria coordenação, da chefia imediata. [...] Tem essa vantagem no CRAS em que eu trabalho de não ter essa limitação. Por outro lado, existe uma ausência de conhecimento dessa chefia imediata sobre a política, de uma forma mais concreta, de uma forma mais embasada, que se coloca também como um dificultador até porque tem que entrar todo um processo de esclarecimento, convencimento para que o trabalho também possa ser feito. Então é um empecilho, porque se existisse uma chefia qualificada, instrumentalizada pra o trabalho, seria mais fácil fazer com já de imediato, ao invés de entrar em todo um processo primeiro de esclarecimento, de orientação, que acontece ao inverso. Na verdade a coordenação tem mais esse papel de orientação e isso não acontece tanto. (Assistente Social 3, 2014).

## **5. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Os dados levantados neste estudo foram discutidos a partir dos conceitos de “burocrata de rua” ou “street level bureaucracy” de Lipsky (1980), de tecnologia, contemplada na Teoria das Organizações de Perrow (1976) e das abordagens relativas a implementação de políticas públicas. Pretendeu-se com esse estudo analisar como a atuação de assistentes sociais interfere no processo de implementação da política pública de assistência social, especialmente nos CRAS de Belo Horizonte.

É possível encontrar vários pontos comuns sobre o que vem a ser a política de assistência social entre os profissionais. Nota-se que eles se apropriam, em menor ou maior grau, das leis e normas referentes à política. Não há, então, um desconhecimento das diretrizes que orientam o trabalho dos assistentes sociais.

Sobre o papel do CRAS, há um entendimento de que o equipamento visa prevenir situações de risco, por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O trabalho é realizado com famílias em situação de vulnerabilidade e

risco social e a proximidade do CRAS com essas famílias facilita a construção de vínculos e conhecimento dos fenômenos presentes na comunidade. Foi enfatizada a importância da territorialização, um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, conforme apontam as Orientações Técnicas – CRAS (2009). Esse conceito está explicitado em diversas normativas relacionadas à política de assistência, o que demonstra uma apropriação dos assistentes sociais no que se refere aos objetivos do CRAS. Através dos relatos dos profissionais, nota-se que eles demonstram conhecer as normas/orientações referentes ao trabalho, entretanto alegam uma falta de tempo para terem maior conhecimento acerca das leis e normas da política. Alguns assistentes sociais avaliam que a quantidade de leis e normas é suficiente e que já se produziu muito sobre a política de assistência social, o que falta é uma maior apropriação dessas normativas por parte das equipes dos CRAS. Oliveira (2012) reconhece este problema como um desafio do processo de implementação de políticas públicas. Os burocratas do nível de rua carecem de tempo, de informação e outros recursos essenciais para uma apropriada tomada de decisão.

Há diversas formas de se pensar o que norteia o trabalho dos profissionais da ponta. Muitas orientações que fundamentam a atuação dos assistentes sociais acontecem no próprio cotidiano de trabalho, nas reuniões de equipe, onde há o planejamento das atividades. Outros elegem como principal forma de orientação do trabalho, as leis, normas, objetivos e metodologias referentes à política de assistência social. Há também aqueles que elencam como parâmetro para a execução das ações o Plano de Ação, um instrumento de gestão realizado nos CRAS que define previamente quais ações serão executadas e quais metas devem ser alcançadas no decorrer do ano. Como se pode perceber, embora existam inúmeras normativas acerca da política de assistência social, elas não são capazes de prever e instituir maneiras de atuar para todas as situações vivenciadas no CRAS, estão muito em linhas gerais, o que faz com que o técnico disponha de autonomia para definir a forma como irá atuar. Para Silva e Melo (2000), os documentos e normas sobre os programas/políticas são limitados, o que abre brechas para o comportamento discricionário dos funcionários da ponta. O discurso

apresentado por Lotta (2012) é muito próximo de alguns dos pontos de vista aqui expostos, quando a autora diz que decisões vagas levam os técnicos a deliberarem a forma como vão agir diante das situações que lhes são impostas. Uma das origens da discricionariedade do burocrata de rua está na existência de regras ambíguas ou incompletas.

Conforme foi exposto, de acordo com Silva e Melo (2000), o contexto da implementação de políticas públicas é um ambiente repleto de incertezas, que ocorrem por diversos motivos. Um deles é que não há controle, por parte dos executores da política, das contingências e imprevistos que podem ocorrer durante o processo de implementação. As dificuldades não identificadas previamente levam os burocratas da ponta a buscar soluções diversas, no intuito de resolver os problemas que surgem, o que acaba modificando o formato original da política. Isso faz com que seja praticamente impossível concretizar uma política exatamente como ela foi pensada em sua formulação, como menciona Arretche (2001).

As situações imprevisíveis no cotidiano do CRAS foram enfatizadas como um fator que impede a execução das atividades da forma como foram planejadas. Apesar de haver a tentativa de instituir processos de trabalho, fixar ações, os assistentes sociais relatam que constantemente têm de alterar o que foi planejado, devido aos imprevistos que frequentemente surgem. Essas situações são decorrentes de um público muito diversificado, complexidade do trabalho, situações muito específicas, ausência de leis e normas que forneçam bases para a resolução de imprevistos, sobrecarga de trabalho com reuniões, visitas, atendimentos, dentre outros. Os assistentes sociais lidam com uma realidade muito dinâmica, que modifica-se com frequência e isso gera dificuldades em cumprir aquilo que foi planejado. Fazendo um paralelo com as ideias de Perrow (1976), percebe-se que o tipo de organização aqui descrito aproxima-se do conceito de “ausência de rotina” onde ocorrem muitas situações excepcionais no cotidiano de trabalho. Além disso, a matéria-prima, alvo da política de assistência social, ou seja, os usuários da política, não é simples, conhecida e analisável, mas complexa, imprevisível, com características próprias e únicas, sobre as quais pouco se conhece. A matéria-prima da política de assistência social são os seres humanos, as pessoas, com estruturas

diversas, formas diferentes de pensar e ver o mundo. O objetivo da política é muito amplo, genérico, subjetivo: proporcionar a autonomia, protagonismo dos usuários. Isso dificulta a padronização de ações no cotidiano de trabalho, diante desta realidade subjetiva e imprevisível. Mello (2013) explica que a realidade é polifacética e comporta inúmeras variantes. Uma padronização de ações diante deste contexto poderia gerar resultados indesejáveis. Para Oliveira (2012), os recursos oferecidos pela organização são incapazes de promover um desempenho satisfatório das tarefas. As regras formais também não dão conta de todos os casos concretos, o que exige uma atuação discricionária dos agentes para que a política funcione, ou seja, a discricionariedade é fundamental para a concretização da política.

A operacionalidade/efetividade da política tem diversos limites que dificultam o alcance dos objetivos a ela impostos. As condições institucionais necessárias à implementação da política são muito precárias. Enfatiza-se principalmente a escassez de recursos, sejam eles humanos, financeiros, materiais, o que caracteriza um subfinanciamento da política de assistência social, que impacta diretamente na operacionalidade e baixa eficiência da política, vista como uma política pobre para pobres. Para as políticas sociais, o fim do século XX representou alguns retrocessos, dado que a agenda liberal se impôs a partir do ajuste fiscal do Estado, com corte de gastos públicos, o que resultou em um violento processo de subfinanciamento das políticas da área social e a precarização do atendimento assistencial (SILVA, 2012). As consequências desse processo podem ser analisadas através dos relatos dos profissionais, que a todo o momento ressaltam a escassez de recursos da política de assistência social, o que dificulta a execução das atividades propostas e a efetivação dos objetivos da política.

No que se refere à atuação dos assistentes sociais no CRAS, percebe-se que não existe uma opinião unânime acerca do papel profissional desempenhado. Isso se deve, primeiramente, à falta de distinção entre o papel do assistente social e do psicólogo, em muitas situações esses papéis se misturam. E segundo, a atuação dos assistentes sociais não é uniforme à medida que nem todos os CRAS executam os mesmo serviços e programas. Vê-se então, que cada entrevistado tem uma percepção acerca de seu trabalho e de seus colegas, o que demonstra uma

dificuldade da própria política de padronizar ações e serviços em todos os CRAS. Apesar de haver diferenças de atuação em cada CRAS, para que a equipe possa se moldar às demandas e à dinâmica do território, há, ao mesmo tempo, uma desorganização, uma falta de padronização maior das ações, fazendo com que “cada um faça de um jeito”. É preciso haver certa liberdade para que a política seja mais efetiva e se adeque às realidades de cada território, entretanto, as normativas e orientações para organizar e padronizar minimamente certas ações são necessárias. Sem isso a política passa a não funcionar na lógica um sistema único, com ações unificadas para aqueles que necessitam, conforme estabelecido pelo SUAS.

Estas diferenças entre a organização do trabalho nos CRAS se materializa na rotina do serviço. Existem ações comuns que cabem aos CRAS realizar, mas o caráter genérico das orientações técnicas que embasam a atuação dos profissionais abre precedência para formas distintas de execução do trabalho. Como afirma Oliveira (2010), a vagueza, ambiguidades e imprecisões dos objetivos das políticas ampliam o poder de discricção de seus executores. Observa-se que as equipes de cada CRAS tem sua forma de organizar o trabalho, mas todas realizam as atividades a elas impostas, como atendimentos às famílias, visitas domiciliares, reuniões de equipe, acompanhamento de programas, etc. Os entrevistados dizem que algumas ações foram acordadas em equipe e já estão instituídas, como a agenda da semana, dias fixos para reunião e visitas, entre outros. Constata-se então, que as equipes tem certa autonomia de organização de seu trabalho, embora com alguns limites, visto que há ações já pré-definidas e que obrigatoriamente devem ser executadas. Como já explicitado, Lipsky (1980) entende que embora exista uma estrutura institucional programática que dita as regras do jogo, os burocratas do nível de rua têm espaço e autonomia para tomar suas próprias decisões. Mesmo existindo leis e normas para limitar, controlar e moldar sua atuação, os profissionais podem determinar como irão agir e essa atuação expressa a real configuração do Estado frente à sociedade. Lotta (2012) citando Meyers e Vorsanger (2010) explicita que os agentes da ponta têm ampla capacidade de fazer adaptações ao desenho original das políticas. Essa liberdade pode ser vista de

maneira benéfica, visto que essas adaptações podem contribuir para uma maior efetividade da política. Os entrevistados expõem que se fosse “tudo igual”, com certeza haveria vários lugares que não teriam uma resposta positiva com relação às ações do CRAS e da política de uma forma geral.

Uma das ações descritas pelos assistentes sociais foi a realização de encaminhamentos das famílias para outros serviços, políticas, programas, além da concessão de benefícios. Diante da escassez de benefícios a serem concedidos, tal como a cesta básica, e a ausência de regras claras para a sua concessão, cabe ao técnico instituir critérios e decidir qual será o público beneficiado. Esta lacuna deixada pela política pode gerar situações extremamente injustas e discricionárias, cerceando os direitos dos usuários. Houve relatos de profissionais onde se estabeleceu que se uma família foi contemplada com a cesta básica em determinado mês, no mês seguinte não poderia ter acesso ao benefício. Esta “regra” foi instituída pela própria equipe do CRAS, como forma de lidar com esta situação de escassez do benefício. Problematizaram, ainda, se este benefício deveria deixar de ser ofertado pela política de assistência social e passar a ser gerenciado pela política de segurança alimentar. Identificam-se aqui algumas das maneiras de atuação dos burocratas de nível de rua apontada por Lipsky (1980), que afeta a vida e os contextos dos usuários atendidos, quais sejam: o técnico do CRAS determina a concessão de benefícios e punições aos seus usuários, influenciando em seu bem estar, positiva ou negativamente. Esses profissionais criam os critérios de elegibilidade para a concessão dos benefícios e os usuários são clientes não-voluntários nesta relação. O burocrata tem o poder de determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e serviços ofertados pelo Estado, além de exigir contrapartidas e impor sanções aos usuários. Os profissionais da ponta determinam como será a relação com o público atendido (frequências, circunstâncias, recursos a serem utilizados nessa interação), decidindo de maneira mais conveniente com sua rotina de trabalho. Reiterando as considerações de Oliveira (2012), embora as leis prescrevam os comportamentos que deverão ser punidos e as legislaturas determinem a elegibilidade dos que serão contemplados pela política, no plano micro, o cumprimento das leis e a seleção dos que receberão

os benefícios dependem da discricção dos burocratas de linha, e o fazem segundo seus próprios critérios.

Destacou-se a dificuldade de cumprimento de ordens que vem de duas secretarias diferentes: a Secretaria Municipal Ajunta de Assistência Social e as Secretarias Regionais. A primeira tem um perfil mais técnico, enquanto que a segunda é mais política, em que boa parte dos gestores tem cargos políticos. Muitas vezes o coordenador do CRAS é quem decide como conciliar essas questões. Os técnicos tendem para aquilo que parece se aproximar de seus princípios, além do que está previsto nas leis e normas. Na concepção de Lotta (2012), a presença de decisões vagas e divergentes levam os burocratas de rua a deliberarem a forma como vão agir diante das situações que lhes são impostas. Para a autora, a origem da discricionariiedade se dá também pela diversidade de regras, obrigando o profissional a se posicionar e agir. Regras ambíguas ou incompletas contribuem para o aumento do poder discricionário dos técnicos. A interação com diversos atores (políticos, institucionais, organizacionais e sociais) influencia na atuação dos profissionais do CRAS.

Um ponto tratado com os entrevistados foi o da autonomia dos assistentes sociais no CRAS. A maioria dos profissionais entende que esta autonomia é limitada, muitas vezes porque o assistente social não pode tomar decisões sozinho, mas em equipe, ou também devido a processos já instituídos, referente às ações de planejamento, como dias e horários fixos de reuniões pré-estabelecidas; ou ainda pelo motivo de as ações serem executadas a partir do que foi pré-estabelecido por órgãos superiores. A autonomia também é limitada pelas próprias competências dos assistentes sociais, ele não pode fazer tudo. Nota-se que o espaço onde há precedentes para uma atuação mais autônoma dos profissionais é no contato/relacionamento direto com os usuários (nos atendimentos, visitas domiciliares, etc.). A discricionariiedade não está presente quando se trata de ações administrativas e de planejamento. Como aponta Lotta (2012), existem fatores institucionais e também relacionais que influenciam no modo de agir do burocrata de rua. Institucionais, quando se trata do sistema político e organizacional onde o profissional está inserido e realiza suas intervenções. Este sistema é que cria

incentivos e aloca recursos, permitindo que a política seja executada. Então as decisões são tomadas em condições anteriormente definidas, não havendo, assim, uma liberdade plena de atuação. Os fatores individuais e relacionais são caracterizados pelas trocas com outros burocratas, com a população e comunidade que afetam as ações do técnico da ponta. Este profissional nunca atua sozinho, de maneira isolada, mas sempre em contato com outros atores e essas relações são permeadas por momentos de cooperação e conflito.

Ao analisar a relação que os assistentes sociais estabelecem com os usuários da política, os profissionais destacam a importância de se estabelecer uma boa relação com o público atendido, uma vez que só assim é possível criar vínculos com os usuários. Além disso, são eles que determinam e direcionam a atuação da equipe e respaldam as decisões dos técnicos. Como aponta Lipsky (1980), os agentes implementadores são mediadores de interesse tanto da população, quanto do Estado. De acordo com Oliveira (2012), é com base nessas interações que os profissionais decidem como agir, seja levando em consideração objetivos já pré-definidos, ou segundo critérios de equidade, tratando de maneira equânime as situações similares com que se deparam, ou ainda com bom senso diante de casos que não se encaixam em nenhum padrão/regra. Muitas vezes esses valores são conflitantes entre si e têm de ser sacrificados em prol de outros. Cabe ao burocrata do nível de rua decidir qual critério irá utilizar.

Houve uma crítica, por parte de um dos entrevistados, quando questionado a respeito da representação dos usuários por parte dos trabalhadores do CRAS. Propõe como reflexão a importância uma mudança desta concepção, onde os profissionais passem a enxergar os usuários como parte do processo, para que tenham voz e saibam dizer de seus interesses, suas vontades. Há a necessidade de que a política proporcione e garanta espaços de participação dos usuários, para que se possa fazer “com” e não fazer “para”.

As capacitações/treinamentos foram outro ponto tratado com os assistentes sociais, considerando que para Lotta (2012), embora existam componentes individuais e relacionais que influenciam na atuação dos burocratas de rua, estes

profissionais também são moldados por capacitações e treinamentos que recebem nas instituições onde estão inseridos. As capacitações são uma tentativa de criar certa rotina e mais previsibilidade/padronização das ações, buscando minimizar a imprevisibilidade decorrente do processo de implementação da política. As capacitações e a supervisão metodológica objetivam aproximar os gestores responsáveis pelo planejamento da política no âmbito municipal daqueles responsáveis pela execução das ações, visando uma maior convergência e uma tentativa de retroalimentação do que está sendo executado com o que está sendo planejado. As dificuldades de supervisão das práticas dos assistentes sociais, pela sua complexidade, restringem o conhecimento por parte dos supervisores/gestores, o que reforça essa discricionariedade no campo. (LOTTA, 2012). Os profissionais conseguem identificar também pontos negativos na supervisão que recebem. Avaliam que muitas vezes não há espaço para colocarem seus pontos de vista, não há espaço para questionamentos. Os assistentes sociais são muito cobrados, têm sempre de tomar decisões assertivas, mesmo diante de situações novas, desconhecidas, sem normativas para embasar sua atuação. Oliveira (2012) argumenta que os burocratas da linha de frente lidam com as reações diretas e imediatas das pessoas, tendo de tomar decisões imediatas, o que dificulta uma avaliação mais criteriosa das situações e possíveis intervenções. Esses profissionais carecem de tempo, de informação e de outros recursos para uma apropriada tomada de decisão. Realizam suas intervenções no calor do momento, com pressão do público, decidindo por si mesmos, muitas vezes sem a ajuda de supervisores, guias, procedimentos ou precedentes.

Como foi possível perceber, há inúmeras dificuldades de trabalho apontadas pelos profissionais que impedem a concretização das ações da forma como foram planejadas. Os entrevistados enfatizam a questão da sobrecarga de trabalho da equipe já mencionada; a falta de tempo para se apropriarem das normas sobre a política e para planejar as ações; dificuldades de mobilização das famílias para a participação das atividades do CRAS; escassez de recursos em geral e uma má utilização desses recursos; espaço físico limitado; implementação da política de maneira muito hierárquica, desconsiderando interesses e desejos da população;

metas iguais estabelecidas para todos os CRAS, sem levar em conta as particularidades de cada território, dentre outras. Algumas dessas dificuldades são contempladas por Silva e Melo (2000), quando dizem que na implementação da política há ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. Os autores também colocam como problema a escolha de ações a serem realizadas partindo de interesses individuais dos formuladores, sem considerar os interesses coletivos. Arretche (2001) também enfatiza essa questão, ao expor que os objetivos e estratégias da política são elaborados por uma autoridade central que toma decisões segundo suas preferências.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de implementação de políticas públicas é uma etapa fundamental para a compreensão dos resultados reais das políticas e seus impactos na vida dos cidadãos. A política de assistência social se materializa na oferta de diversos serviços em unidades públicas de assistência social, uma delas o Centro de Referência de Assistência Social. A atuação de assistentes sociais nesses equipamentos, entre outros profissionais, é fundamental para o entendimento de como a política ocorre na prática. Partindo dessa ideia, buscou-se identificar as contingências existentes no processo de implementação da política enfrentadas pelos burocratas da ponta: dificuldades nos processos de trabalho, relacionamento entre os profissionais, referências para embasar o trabalho (normativas, supervisão, capacitações), entendimento sobre a política, dentre outros.

Percebe-se que a implementação ocorre em condições de incerteza, permeada pela execução de ações não previstas previamente e ausência de regras que deem conta de abarcar e dar solução a essas questões. Como consequência, o assistente social é forçado a tomar decisões discricionárias em seu cotidiano de trabalho, o que acaba modificando o desenho original pensado para as políticas. Ao mesmo tempo, uma padronização de todas as ações acabaria engessando a política, impedindo sua adequação às realidades de cada território, com suas características próprias.

É possível identificar avanços no que diz respeito à institucionalidade da política, por meio das normativas e orientações para o trabalho, os espaços para capacitações e supervisão do trabalho, a ampliação do quadro de funcionários efetivos. Por outro lado, a assistência social também se depara com alguns desafios. Necessita do trabalho intersetorial com outras políticas, ficando dependente dos avanços dessas. Lida com um subfinanciamento que interfere e prejudica sua operacionalidade e a concretização dos objetivos propostos. O objeto da política de assistência social – usuários, famílias – traz em seu bojo dimensões pouco

analisáveis, genéricas e ainda multifacetadas que tendem a dificultar as estratégias de intervenção, bem como a mensuração da efetividade da política.

## 7. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BRASIL. Comissão Intergestores Tripartite. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Resolução n. 07, de 10 de setembro de 2009). Brasília, MDS: 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009). Brasília, MDS: 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS Anotada. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma operacional básica de recursos humanos do SUAS NOB-RH/SUAS Anotada e Comentada. Brasília: 2011. 144p. (Reimpresso em 2013).

CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de Conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. In: Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia. Brasília, 2013. P. 179 – 191.

CFESS. Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social. Brasília: CFESS, 2009.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org). Implementação de Políticas Públicas; teoria e prática. Ed. PUCMINAS. BH. 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 30<sup>a</sup> Ed. 2013.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. Revista Administração Pública, Dez 2012.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. (2005).

PERROW, Charles B. Análise organizacional: um enfoque sociológico; tradução de Sônia Fernandes Schwartz. São Paulo, Atlas, 1976.

SILVA, Pedro Henrique Carinhato. Organizações Sociais no Estado de São Paulo: um estudo de caso sobre uma parceria público-privada na área da saúde. Campinas, SP. 2012.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André Barreto de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. (2000).